



COMMISSION EUROPÉENNE  
SECRETARIAT GÉNÉRAL

Bruxelles, le  
SG-Grefe(2016)D/

REPRÉSENTATION PERMANENTE  
DE LA BELGIQUE AUPRÈS DE  
L'UNION EUROPÉENNE  
Rue de la Loi, 61 – 63  
1040 BRUXELLES  
BELGIQUE

**Objet: Mise en demeure – Infraction n°2016/2005**

Le Secrétariat général vous prie de bien vouloir transmettre au Ministre des Affaires étrangères et européennes la lettre ci-annexée.

Pour le Secrétaire général,

Robert ANDRECS

p.j. : C(2016) 2360 final

BE



COMMISSION EUROPÉENNE

Bruxelles, le 28.4.2016

2016/2005

C(2016) 2360 final

Monsieur le Ministre,

J'ai l'honneur d'attirer votre attention sur la directive 2008/50/CE du 21 mai 2008 *concernant la qualité de l'air ambiant et un air pur pour l'Europe* (ci-après, « la directive »), en particulier sur la situation de non-respect des valeurs limites annuelles fixées pour le dioxyde d'azote (NO<sub>2</sub>) en Belgique.

## **1. LE CADRE JURIDIQUE ET LES FAITS**

### **1.1. Les dispositions du droit applicables**

La directive 2008/50/CE du 21 mai 2008 *concernant la qualité de l'air ambiant et un air pur pour l'Europe* (ci-après la directive, ou directive « qualité de l'air ») est entrée en vigueur le 11 juin 2008. Elle a fusionné la « directive-cadre sur la qualité de l'air » 96/62/CE et trois directives « filles », y compris la directive 1999/30/CE, en un seul acte législatif.

Le deuxième considérant de la directive dispose que :

*« (2) Afin de protéger la santé humaine et l'environnement dans son ensemble, il est particulièrement important de lutter contre les émissions de polluants à la source, ainsi que de définir et de mettre en œuvre les mesures de réduction les plus efficaces aux niveaux local, national et communautaire. Il convient dès lors d'éviter, de prévenir ou de réduire les émissions de polluants atmosphériques nocifs, et de définir des objectifs appropriés en matière de qualité de l'air ambiant en tenant compte des normes, des orientations et des programmes de l'Organisation mondiale de la santé. »*

Le dix-huitième considérant de la directive dispose que :

Son Excellence Monsieur Didier REYNDERS  
Ministre des Affaires étrangères et européennes  
Rue des Petits Carmes, 15  
B - 1000 Bruxelles

*« Des plans relatifs à la qualité de l'air devraient être établis pour les zones et agglomérations dans lesquelles les concentrations de polluants dans l'air ambiant dépassent les valeurs cibles ou valeurs limites de qualité de l'air applicables, augmentées, le cas échéant, des marges de dépassement temporaire applicables. Les polluants atmosphériques sont produits par de multiples sources et activités. Pour assurer la cohérence entre les différentes politiques, ces plans relatifs à la qualité de l'air devraient si possible être cohérents et coordonnés avec les plans et programmes établis en application de la directive 2001/80/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2001 relative à la limitation des émissions de certains polluants dans l'atmosphère en provenance des grandes installations de combustion, de la directive 2001/81/CE et de la directive 2002/49/CE du Parlement européen et du Conseil du 25 juin 2002 relative à l'évaluation et à la gestion du bruit dans l'environnement. Il convient également de prendre dûment en considération les objectifs de qualité de l'air ambiant prévus par la présente directive, lorsque des autorisations sont accordées à des activités industrielles conformément à la directive 2008/1/CE du Parlement européen et du Conseil du 15 janvier 2008 relative à la prévention et à la réduction intégrées de la pollution. »*

L'article 2 de la directive définit les termes suivants relatifs au présent cas de la manière qui suit :

5) « valeur limite » : un niveau fixé sur la base des connaissances scientifiques, dans le but d'éviter, de prévenir ou de réduire les effets nocifs sur la santé humaine et/ou l'environnement dans son ensemble, à atteindre dans un délai donné et à ne pas dépasser une fois atteint ;

(...)

8) « plans relatifs à la qualité de l'air » : les plans énonçant des mesures visant à atteindre les valeurs limites ou valeurs cibles ;

L'Article 6, paragraphes 1 et 2, sur les critères d'évaluation dispose que:

*"1. Les États membres évaluent la qualité de l'air ambiant portant sur les polluants visés à l'article 5 dans toutes leurs zones et agglomérations, conformément aux critères fixés aux paragraphes 2, 3 et 4 du présent article et aux critères figurant à l'annexe III.*

*2. Dans toutes les zones et agglomérations où le niveau de polluants visé au paragraphe 1 dépasse le seuil d'évaluation supérieur établi pour ces polluants, l'évaluation de la qualité de l'air ambiant s'effectue à l'aide de mesures fixes. Ces mesures fixes peuvent être complétées par des techniques de modélisation et/ou des mesures indicatives afin de fournir des informations adéquates sur la répartition géographique de la qualité de l'air ambiant."*

L'article 13, paragraphe 1 de la directive dispose que :

**« Valeurs limites et seuils d'alerte pour la protection de la santé humaine**

*1. Les États membres veillent à ce que, dans l'ensemble de leurs zones et agglomérations, les niveaux d'anhydride sulfureux, de PM<sub>10</sub>, de plomb et de monoxyde de carbone dans l'air ambiant ne dépassent pas les valeurs limites fixées à l'annexe XI.*

*En ce qui concerne le dioxyde d'azote et le benzène, les valeurs limites indiquées à l'annexe XI ne peuvent pas être dépassées à partir des dates indiquées à ladite annexe.*

*Le respect de ces exigences est évalué conformément à l'annexe III.*

*Les marges de dépassement indiquées à l'annexe XI s'appliquent conformément à l'article 22, paragraphe 3, et à l'article 23, paragraphe 1. »*

L'annexe XI de la directive fixe les valeurs limites suivantes pour les NO<sub>2</sub> :

*« Une heure | 200 µg/m<sup>3</sup>, à ne pas dépasser plus de 18 fois par année civile  
Année civile | 40 µg/m<sup>3</sup>. »*

Ces valeurs limites sont désignées ci-après respectivement « valeur limite journalière » et « valeur limite annuelle ».

L'article 22 de la directive porte sur le report des délais fixés pour atteindre certaines valeurs limites et exemption de l'obligation d'appliquer celles-ci.

L'article 23 paragraphe 1 de la directive dispose que :

***« Plans relatifs à la qualité de l'air***

*1. Lorsque, dans une zone ou agglomération donnée, les niveaux de polluants dans l'air ambiant dépassent toute valeur limite ou toute valeur cible, majorée dans chaque cas de toute marge de dépassement, les États membres veillent à ce que des plans relatifs à la qualité de l'air soient établis pour cette zone ou agglomération afin d'atteindre la valeur limite ou la valeur cible correspondante indiquée aux annexes XI et XIV.*

*En cas de dépassement de ces valeurs limites après le délai prévu pour leur application, les plans relatifs à la qualité de l'air prévoient des mesures appropriées pour que la période de dépassement soit la plus courte possible. Ils peuvent comporter des mesures additionnelles spécifiques pour protéger les catégories de population sensibles, notamment les enfants.*

*Ces plans relatifs à la qualité de l'air contiennent au moins les informations énumérées à l'annexe XV, section A, et peuvent aussi inclure les mesures visées à l'article 24. Ils sont transmis à la Commission sans délai, et au plus tard deux ans après la fin de l'année au cours de laquelle le premier dépassement a été constaté.*

*Lorsque des plans relatifs à la qualité de l'air doivent être élaborés ou mis en œuvre pour plusieurs polluants, les États membres élaborent et mettent en œuvre, s'il y a lieu, des plans intégrés relatifs à la qualité de l'air couvrant tous les polluants concernés. »*

L'article 27 dispose que :

***« Transmission des informations et des rapports***

*1. Les États membres veillent à ce que les informations sur la qualité de l'air ambiant soient mises à la disposition de la Commission dans les délais prévus par les mesures d'exécution visées à l'article 28, paragraphe 2.*

2. En tout état de cause, afin d'évaluer spécifiquement le respect des valeurs limites et des niveaux critiques ainsi que la réalisation des valeurs cibles, ces informations sont communiquées à la Commission, au plus tard neuf mois après la fin de chaque année, et comprennent :

a) les modifications apportées au cours de l'année en question à la liste et à la délimitation des zones et agglomérations établies en vertu de l'article 4 ;

b) la liste des zones et agglomérations dans lesquelles les niveaux d'un ou de plusieurs polluants sont supérieurs aux valeurs limites majorées de la marge de tolérance s'il y a lieu, ou supérieurs aux valeurs cibles ou aux niveaux critiques; et, pour ces zones et agglomérations :

i) les niveaux évalués et, le cas échéant, les dates et périodes auxquelles ces niveaux ont été observés ;

ii) s'il y a lieu, une évaluation de la part imputable aux sources naturelles et à la remise en suspension de particules provoquée par le sablage ou salage hivernal des routes dans les niveaux observés, déclarés à la Commission conformément aux articles 20 et 21.

3. Les dispositions des paragraphes 1 et 2 s'appliquent aux informations réunies à partir du début de la deuxième année civile suivant l'entrée en vigueur des mesures d'exécution visées à l'article 28, paragraphe 2. »

L'annexe XV, partie A, liste les informations devant figurer dans les plans relatifs à la qualité de l'air locaux, régionaux ou nationaux destinés à améliorer la qualité de l'air ambiant.

## 1.2. La procédure

La directive 2008/50/CE du 21 mai 2008 *concernant la qualité de l'air ambiant et un air pur pour l'Europe* est entrée en vigueur en juin 2008. La directive « qualité de l'air » a consolidée, la « directive-cadre sur la qualité de l'air » 96/62/CE<sup>1</sup> et trois directives « filles », y compris la directive 1999/30/CE<sup>2</sup>, fusionnant la législation existante relative à la qualité de l'air en un seul acte législatif, sans pour autant apporter de changement aux valeurs limites annuelles et horaires de protection de la santé humaine.

Les valeurs limites fixées pour les particules fines (ci-après: le PM<sub>10</sub>) et dioxyde d'azote (ci-après, également, NO<sub>2</sub>), ont été précédemment définies par la directive 99/30/CE et rendues applicables à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2010<sup>3</sup>. La directive 2008/50/CE n'a pas fixé de nouvelles valeurs limites, ni changé la date précitée, à partir de laquelle les valeurs limites de NO<sub>2</sub> existantes pour la protection de la santé humaine devaient être respectées.

Toutefois, la directive 2008/50/CE a introduit dans son article 22, paragraphe 1, la possibilité pour les États membres de reporter l'échéance initiale de cinq ans maximum en ce qui concerne le NO<sub>2</sub>, sous réserve de certaines conditions et de l'examen, zone par zone, de la Commission européenne.

---

<sup>1</sup> JO L 296 du 21.11.1996.

<sup>2</sup> JO L 163 du 29.06.1999.

<sup>3</sup> En vertu de l'article 4, paragraphe 1, et de l'annexe II de la directive 1999/30/CE.

En application de l'article 22 paragraphe 1 de la directive, la Belgique a notifié à la Commission le 5 octobre 2011, une demande de report du délai prévu pour respecter les valeurs limites fixées pour le NO<sub>2</sub> à l'annexe XI de la directive 2008/50/CE, pour les 3 zones suivantes:

zone 1 = Bruxelles (BEB10A)

zone 2 = Port d'Anvers (BEF01S)

zone 3 = Agglomération d'Anvers (BEF02A)

Par décision du 6 juillet 2012 C(2012) 4525 final, la Commission a émis des objections à cette demande pour ce qui est de la zone Bruxelles (BEB10A), aux motifs que:

" (9) La Commission estime que la répartition par source fournie par les autorités belges pour les trois zones concernées par la notification est complète à tous les niveaux. Les autorités belges ont indiqué que la circulation routière était la source qui contribuait le plus aux concentrations élevées de dioxyde d'azote à l'échelle locale dans toutes les zones. À l'échelle urbaine, d'autres sources, dont l'industrie, l'agriculture, les sources commerciales et résidentielles, sont désignées comme étant d'importantes contributions qui s'ajoutent à la circulation routière. L'évaluation de la Commission confirme que l'inventaire et la quantification des contributions des différentes sources indiquées par les autorités belges fournissent une base pertinente et raisonnable pour l'évaluation.

(16) En ce qui concerne la zone 1 [ = *Bruxelles, BEB10A, ajout Commission* ], il ressort des informations communiquées par la Belgique que cet État membre prévoit que la valeur limite annuelle fixée pour le dioxyde d'azote ne sera respectée qu'en 2018. La Commission estime que compte tenu de l'écart important constaté dans la zone 1 entre les concentrations mesurées et la valeur limite, des projections fournies et des mesures prises ou prévues, la Belgique n'a pas démontré que la valeur limite annuelle fixée pour le dioxyde d'azote pouvait être respectée d'ici à 2015.

(20) Dans ces conditions, la Commission conclut qu'il y a lieu d'émettre des objections au report du délai prévu pour respecter la valeur limite annuelle fixée pour le dioxyde d'azote dans la zone 1, au motif que la Belgique n'a pas établi que cette valeur limite pourra être respectée pour le 1er janvier 2015 au plus tard."

Par contre, dans ladite décision aucune objection n'était émise au report du délai prévu pour respecter la valeur limite annuelle fixée pour le dioxyde d'azote à l'annexe XI de la directive 2008/50/CE dans les zones 2 et 3, telles que définies à l'annexe de la présente décision. Le report s'appliquait jusqu'au 1er janvier 2015.

Il découle de ce qui précède, que le Royaume de Belgique est dans l'obligation de veiller à ce que, dans la zone de Bruxelles (BEB10A), les niveaux de dioxyde d'azote ne dépassent pas les valeurs limites rappelées *supra*, depuis le 1<sup>er</sup> Janvier 2010; que de plus, dès lors que les dépassements constatés durent depuis une très longue période, la Belgique était tenue de prendre des mesures additionnelles afin de garantir que la période de dépassement soit la plus courte possible dans cette zone.

Le rapport annuel sur la qualité de l'air transmis par la Belgique en application de l'article 27 de la directive 2008/50/CE du 2008 a mis en évidence, pour l'année 2012, comme pour les deux années précédentes de 2010 et 2011, une situation de non-respect des valeurs limites annuelle, fixées pour les NO<sub>2</sub> dans la zone de Bruxelles (BEB10A).

Selon le deuxième alinéa du paragraphe 1 de l'article 23 de la directive, en cas de dépassement des valeurs limites pertinentes pour lesquelles le délai prévu est déjà expiré, les États membres établissent des plans de qualité de l'air énonçant des mesures « *appropriées* » afin que la période de dépassement « *soit la plus courte possible* ».

Dès lors que l'examen des rapports précités mettait en évidence une situation persistante de non-respect des valeurs limites annuelle, fixées pour les NO<sub>2</sub>, dans la zone de Bruxelles (BEB10A), la Commission a conclu que les mesures adoptées et mises en œuvre jusqu'à lors par la Belgique n'ont pas permis de maintenir une période de dépassement « la plus courte possible », comme l'exigent les dispositions du deuxième alinéa du paragraphe 1 de l'article 23, lu en combinaison avec celles de la partie A de l'annexe XV de la directive 2008/50/CE.

En raison de cette situation de dépassement pertinente pour le NO<sub>2</sub> dans la zone de Bruxelles (BEB10A), la Commission a estimé nécessaire d'interroger les autorités belges *via* l'EU pilot 6229/14/ENVI. Par le biais de la demande d'information envoyée par EU pilot, le 20 mars 2014, la Commission a demandé à la Belgique de répondre aux questions suivantes:

1. Eu égard au fait que les niveaux de dioxyde d'azote ont été dépassés durant trois années consécutives (en 2010, 2011, 2012) dans la zone de qualité de l'air Bruxelles (BEB10A) les services de la Commission souhaiteraient connaître à partir de quelle date la Belgique estime pouvoir atteindre le plein respect des valeurs limites annuelle prévues par la directive 2008/50/CE, pour la zone mentionnée ci-dessus, conformément à ses obligations découlant de l'article 13 de la directive ?
2. Considérant que la situation de non-respect des valeurs limites précitées dure depuis une longue période, quelles sont les mesures additionnelles envisagées et prises par la Belgique afin que la période de dépassement soit la plus courte possible, ainsi qu'il est requis par le second alinéa du paragraphe 1 de l'article 23 de la directive ? Si de telles mesures ont été prises ou sont prévues, les services de la Commission remercient les autorités belges de bien vouloir fournir une évaluation de leur efficacité présumée ainsi que le calendrier des résultats escomptés de ces mesures.

Les autorités belges ont répondu *via* l'EU pilot 6229/14/ENVI en date du 30 mai 2014, 22 avril, 25 juin et 3 novembre 2015.

Dans leur réponses, les autorités (de la Région de Bruxelles-Capitale) rappellent l'état des concentrations de NO<sub>2</sub> sur l'ensemble de la zone visée par la demande de renseignements et leur évolution tendancielle, et présentent les mesures arrêtées tant au niveau national qu'au niveau inter-régional (taxation des poids lourds), régional (adoption du COBRACE) pour y remédier, ainsi qu'une description des mesures visant à la réduction des valeurs de NO<sub>2</sub>.

## ANALYSE JURIDIQUE

Cette lettre de mise en demeure a trait au non-respect par le Royaume de Belgique des valeurs limites annuelle de NO<sub>2</sub> dans la zone de Bruxelles (BEB10A). Sont analysés dans l'ordre, le non-respect avec les prescriptions de l'article 6 de la directive (section 2 de cette lettre de mise en demeure), l'article 13 paragraphe 1 (section 3) et l'article 23 paragraphe 1 (section 4).

### **2. Article 6 de la directive et l'Annexe III – l'implantation des points de prélèvements n'inclut pas les endroits de al zones où s'observent les plus fortes concentrations de NO<sub>2</sub>- les sources d'informations pris en compte pour ce constat**

La Commission estime, que la Région de Bruxelles-Capitale ne prélève pas les concentrations de NO<sub>2</sub> dans les endroits où s'observent les concentrations les plus élevées, comme l'exige l'article 6 lu en combinaison avec son Annexe III, point B, point 1(a). Or, la directive oblige les Etats membres à prévoir des stations de prélèvement aux endroits où l'air ambiant est le plus pollué. Si les prélèvements ne sont pas pris audits endroits, les résultats présentés dans les rapports annuels sur la qualité de l'air ambiant (requis par l'article 27 de la directive) ne sont plus représentatifs.

Avant de procéder à l'évaluation de la conformité avec l'article 6 de la directive il serait utile d'expliquer les sources d'informations utilisées par la Commission, car la Commission a pris en compte non-seulement les réponses reçues dans le cadre de la demande EU Pilot, mais également les réponses reçues dans la cadre de la procédure d'infraction 2008/2184 (portant sur les dépassements des valeurs limite de PM<sub>10</sub>), des sources accessibles au public et toutes les informations sur la qualité de l'air ambiant utiles mises à la disposition de la Commission sur base de l'article 27 de la directive. Pour ces derniers il s'agit notamment des listes d'informations (en anglais: *Datasets*) appelés A au K, reçues en 2013 et 2014, et les réponses aux questionnaires portant sur les années 2010 -2012. Ces informations sont fournies par les états membres eux-mêmes dans la base de données informatique commune (la CDR, pour: *Common Data Repository* <sup>4</sup>).

Le recueil d'information appelé *Dataset G* indique zone par zone si la zone respecte les valeurs limites ou non et ceci sur base d'une évaluation exécutée par les autorités.

Or, dans les bases de données AIDE (portant sur les années 2013-2014) et Airbase (portant sur les années 2010 jusqu'au 2012) la Belgique a fourni des informations dites brutes ("*raw data*") car non encore évaluées pour possiblement appliquer des corrections permises) et ceci par chaque station individuel (et donc pas par zone).

---

<sup>4</sup> Les données fournies pour la Belgique sont disponibles par ce lien: <http://cdr.eionet.europa.eu/be/eu/aqd/>



Partant du principe que les données communiquées à la Commission sont fiables, dans certains cas la Commission a vérifié ce qui a été communiqué dans le recueil d'information G avec des données disponibles dans les bases de données AIDE (2013-2014) et Airbase (2010-2012) pour vérifier si les stations qui ont mesuré les concentrations les plus élevées ont été prises en compte dans l'évaluation de la zone ou non.

Or, sur base de cette vérification, la Commission estime que la Belgique (la région de Bruxelles-Capitale) ne met pas correctement en œuvre les prescriptions de l'article 6 de la directive, notamment son Annexe III ("Évaluation de la qualité de l'air ambiant et emplacement des points de prélèvement pour la mesure de l'anhydride sulfureux, du dioxyde d'azote et des oxydes d'azote, des particules (PM<sub>10</sub> et PM<sub>2,5</sub>), du plomb, du benzène et du monoxyde de carbone dans l'air ambiant"), section B ("Macro-implantation des points de prélèvements"). Son point 1(a) ("Protection de la santé humaine") dispose que:

*"a) Les points de prélèvement visant à assurer la protection de la santé humaine sont implantés de manière à fournir des renseignements sur:*

*- les endroits des zones et des agglomérations où s'observent les plus fortes concentrations auxquelles la population est susceptible d'être directement ou indirectement exposée pendant une période significative par rapport à la période considérée pour le calcul de la moyenne de la ou des valeurs limites,*

*- les niveaux dans d'autres endroits à l'intérieur de zones ou d'agglomérations qui sont représentatifs de l'exposition de la population en général."*

*Les concentrations les plus élevées sont relevées sur les grands axes qui mènent vers le centre ville. "*

Or, les données disponibles dans AIDE pointent vers des valeurs prélevées qui sont bien plus importants encore que ceux indiqués dans la réponse du 22 avril 2015, sauf pour ce qui est de la station d'Ixelles. Si les données disponibles dans AIDE sont correctes en soi, le nombre des stations indiquant le non-respect des valeurs limites aurait effectivement augmenté et seulement l'étendu des dépassements constatés serait en baisse. **Alors, en 2014 il y aurait toujours eu cinq stations indiquant le non-respect des valeurs limites, et non deux comme indiqué dans ladite réponse.**

Sur base des données disponibles dans AIDE et Airbase couvrant la période 2010 – 2014 sur les concentrations de NO<sub>2</sub> prélevées par les stations individuels dans la région, la Commission estime que la région de Bruxelles-Capitale ne respecte pas les prescriptions de l'annexe III, point B, point 1(a), puisque:

- **Selon AIDE et Airbase, la station située à Rue Belliard en Bruxelles ville a prélevé en 2012 et 2013 une concentration annuelle de NO<sub>2</sub> de > 60 µg/m<sup>3</sup>, ce qui est donc bien supérieure à la valeur limite de 40 µg/m<sup>3</sup>. Or, les prélèvements de cette station n'ont pas été inclus dans le recueil d'informations G (Dataset G) car il n'a pas fonctionné en 2014.<sup>5</sup>**

---

<sup>5</sup> URL: [http://www.irceline.be/en/air-quality/measurements/measurements?set\\_language=en](http://www.irceline.be/en/air-quality/measurements/measurements?set_language=en)

- Selon Airbase, la station située à Arts-Loi en Bruxelles ville avait prélevé des concentrations très élevées ( $> 100 \mu\text{g}/\text{m}^3$  étant presque deux fois supérieures aux autres stations)<sup>6</sup>. Dans le projet du Plan Climat et Energie de la région de mai 2015 (= la version utilisée pour la consultation du public), il y a un tableau qui donne des concentrations prélevées par des stations depuis 1981, dont la station situé à Arts-Loi. Les concentrations relevées par cette station entre 1993 ( $78 \mu\text{g}/\text{m}^3$ ) et 2008 ( $101 \mu\text{g}/\text{m}^3$ ) indiquent une tendance à la hausse des concentrations de  $\text{NO}_2$ . Or cette station ne fonctionne plus depuis 2008.

Au vue des concentrations très élevées prélevées dans le passé par ces stations individuelles, et sans qu'il y ait des circonstances connues permettant de croire que les concentrations sur place auraient diminué de façon spectaculaire, l'absence d'une station fonctionnant à Arts/Loi (depuis 2008) et Rue Bélliard (depuis 2014), implique que la région de Bruxelles-Capitale n'a pas assuré que les points de prélèvement visant à assurer la protection de la santé humaine sont implantés de manière à fournir des renseignements sur les endroits de la zone où s'observent les plus fortes concentrations auxquelles la population est susceptible d'être directement ou indirectement exposée pendant une période significative par rapport à la période considérée pour le calcul de la moyenne de la ou des valeurs limites, et les niveaux dans d'autres endroits à l'intérieur de la zone qui sont représentatifs de l'exposition de la population en général.

### 3. Article 13 de la directive - non-respect des obligations de l'article 13 paragraphe 1, lu en combinaison avec l'annexe XI de la directive pour le $\text{NO}_2$

Le paragraphe 1 de l'article 13 de la directive 2008/50/CE dispose que « *les États membres veillent à ce que, dans l'ensemble de leurs zones et agglomérations, les niveaux d'anhydride sulfureux, de  $\text{PM}_{10}$ , de plomb et de monoxyde de carbone dans l'air ambiant ne dépassent pas les valeurs limites fixées à l'annexe XI.* » La partie B de l'annexe XI de la directive précise les valeurs limites annuelle et horaire pour le  $\text{NO}_2$  tel qu'il suit : valeur limite annuelle de  $40 \mu\text{g}/\text{m}^3$ , valeur limite horaire de  $200 \mu\text{g}/\text{m}^3$ , à ne pas dépasser plus de 18 fois par année civile. Les Etats membres sont tenus de respecter les valeurs limites depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2010 (sauf application de l'article 22 de la directive).

Les valeurs limites horaire et annuelle étaient auparavant fixées par la directive 1999/30/CE du 22 avril 1999 *relative à la fixation de valeurs limites pour l'anhydride sulfureux, le dioxyde d'azote et les oxydes d'azote, les particules et le plomb dans l'air ambiant*. Il convient de rappeler que la directive 2008/50 n'a pas modifié les valeurs limites précitées. Il résulte donc de ces valeurs limites annuelle et horaire l'existence d'une obligation de résultat claire et inconditionnelle pour les États membres, comme la Cour de justice l'a confirmé dans son arrêt du 19 novembre 2014 (C-404/13, *ClientEarth*). Ces valeurs limites sont obligatoires et sont demeurées inchangées depuis l'entrée en vigueur de la directive 1999/30/CE.

Au vu des rapports annuels sur la qualité de l'air envoyés par la Belgique conformément à l'article 27 de la directive (le dernier rapport mesurant les valeurs de  $\text{NO}_2$  couvrant l'année de 2014 a été transmis le 30 septembre 2015), la Commission observe qu'une situation de dépassement de la valeur limite annuelle persiste depuis l'année 2010 dans la

<sup>6</sup> URL: [http://www.leefmilieu.brussels/themas/lucht-klimaat/acties-van-het-gewest/lucht-klimaat-en-energie-een-geintegreerde-visie?view\\_pro=1&view\\_school=1](http://www.leefmilieu.brussels/themas/lucht-klimaat/acties-van-het-gewest/lucht-klimaat-en-energie-een-geintegreerde-visie?view_pro=1&view_school=1), voir page 142.

zone de Bruxelles (BEB10A). Cette zone coïncide avec le territoire de la région Bruxelles-Capitale<sup>7</sup>.

Dans leur réponses du 22 avril 2015 et du 3 novembre 2015 les autorités de la région de Bruxelles-Capitale affirment qu'en 2014 seulement les stations de Haren (station no 41N043: 42 µg/m<sup>3</sup>) et d'Ixelles (station no 41R002: 47 µg/m<sup>3</sup><sup>8</sup>) n'ont pas respectés les valeurs limites annuelles pour le NO<sub>2</sub>. Lesdites autorités font valoir que deux autres stations dans la région respectent ces valeurs, soit-il seulement avec un marge minimal (40 resp. 39 µg/m<sup>3</sup><sup>9</sup>).

Selon les autorités de la région de Bruxelles-capitale les dépassements constatés s'expliquent de la façon suivante;

- La station de Haren (41 N043) se situe sur le territoire du Port de Bruxelles. Les dépassements de la valeur limite de NO<sub>2</sub> résultent principalement des émissions du trafic circulant à proximité immédiate de la station. Ce trafic est notamment constitué par les poids lourds qui accèdent à la zone industrielle de l'Avant-Port.
- La station d'Ixelles (41R002) se situe au bord d'une rue canyon à trafic dense. Les émissions directes du trafic et la configuration du site - peu propice à l'élimination des polluants - sont les deux principales raisons expliquant le dépassement de la valeur limite de NO<sub>2</sub>.

Toujours selon les autorités, au cours des 10 dernières années, une diminution des concentrations annuelles à raison de 0.5 µg /m<sup>3</sup> par an serait à noter pour la station de Haren, et de 1.0 µg/m<sup>3</sup> par an pour la station d'Ixelles. Les autorités font également valoir que, dans l'hypothèse où ces réductions se poursuivraient au même taux que celui constaté pour l'instant, le respect de la valeur limite serait atteint vers **2018** à la station de Haren et vers **2022** à la station d'Ixelles.

En conséquence, au vu des données disponibles les plus récentes, la présente lettre de mise en demeure vise la zone de Bruxelles (BEB10A) qui continue de ne pas respecter la valeur limite **annuelle** de NO<sub>2</sub> telle que fixée par l'article 13 paragraphe 1, lu en combinaison avec l'annexe XI de la directive. Cette situation de dépassement des valeurs limites annuelles perdure depuis au moins cinq années (depuis 2010 et au moins jusqu'au 2014). Selon le site IRCEL<sup>10</sup>, l'année 2015 montrerait toujours un dépassement de valeurs limites annuelles (mais il s'agit des données qui ne sont pas encore validés).

La Commission prend note des informations fournies relatives à la tendance supposée à la baisse des concentrations de NO<sub>2</sub>, observable, selon les autorités belges, dans la zone de Bruxelles et celles relatives aux différents niveaux d'actions mis en œuvre pour lutter contre cette pollution. Cependant, la persistance des dépassements sur l'ensemble de la

---

<sup>7</sup> 161 km<sup>2</sup> et une population de 1.175.173 au 1<sup>er</sup> janvier 2015 selon l'Institut Bruxellois de la Statistique et de l'Analyse.

<sup>8</sup> Dans la réponse du 22 avril 2015 cette station aurait indiqué une concentration de 48µg/m<sup>3</sup> sans qu'il ne soit clair pourquoi cette concentration aurait baissée.

<sup>9</sup> Même constat comme pour la station no 41R002: comparée à la réponse du 22 avril 2015 la concentration indiquée dans la réponse du 3 novembre 2015 a été revue à la baisse (de 40 à 39 µg/m<sup>3</sup>).

<sup>10</sup> <http://www.irceline.be/nl/luchtkwaliteit/metingen/stikstofdioxide/overschrijdingen>

période de 2010 à 2014 au moins, soit au moins les cinq années écoulées depuis la date de l'obligation de respect des valeurs limites de NO<sub>2</sub>, démontre que le Royaume de Belgique n'a pas pris les mesures suffisamment adéquates pour garantir le respect des valeurs limites annuelles comme l'exige la directive, pour cette zone. Ce constat vient d'ailleurs être renforcé par les dépassements figurant sur ledit site IRCEL pour l'année 2015.

Il convient de mentionner que le Royaume de Belgique a eu au moins dix années, avant l'entrée en vigueur des valeurs limites afin de se préparer à la mise en conformité avec les exigences de la directive. De fait, la directive 99/30/CE avait déjà introduit des marges de tolérance diminuant progressivement chaque année jusqu'à atteindre zéro, au moment de l'entrée en vigueur de la valeur limite sans marge de tolérance, soit le 1<sup>er</sup> Janvier 2010 pour NO<sub>2</sub>. Les marges de tolérance ont, ainsi, été introduites pour imposer des mesures anticipées de planification de réduction des niveaux de polluants. En effet, le dépassement de la marge de tolérance déclenchait l'obligation d'adopter des plans de qualité de l'air en vertu de l'article 8 paragraphe 4 de la directive 96/62/CE, la directive-cadre en vigueur à cette date. Cette obligation a donc été conçue comme un outil pour accompagner la mise en conformité avec les valeurs-limites en anticipation de la date limite initiale, et en aucun cas pour s'appliquer au-delà de cette date.

Il convient également de rappeler que la directive prévoyait la possibilité pour les États membres d'obtenir des prorogations de délai jusqu'en 2015 en ce qui concerne le NO<sub>2</sub>, sous réserve des exigences de procédure et de fond prévues à l'article 22 paragraphe 1 de la directive. Toutefois, comme rappelé *supra*, les autorités belges n'ont pas obtenu l'exemption de l'obligation d'appliquer la valeur limite annuelle pour le NO<sub>2</sub> en ce qui concerne la zone 1 (Bruxelles) par elles notifiées, en application des dispositions de l'article 22 paragraphe 1 de la directive.

Il doit encore être souligné que dans son arrêt du 19 Novembre 2014 (affaire C-404/13), la Cour de justice a confirmé que l'article 13 paragraphe 1 de la directive 2008/50/CE prévoit l'obligation d'obtenir un résultat (point 30 de l'arrêt précité). En outre, la Cour a confirmé que l'obligation de se conformer aux valeurs limites est absolue et indépendante de toute autre obligation prévue par la directive. En fait, comme la Cour l'a dit, un État membre ne satisfait pas entièrement à ses obligations découlant des dispositions de l'article 13 paragraphe 1 de la directive, du seul fait qu'un plan a été adopté en vertu des dispositions de l'article 23, paragraphe 1, de la directive (point 42).

Cependant, pour ce qui est de la zone d'Anvers (BEF02A) pour lesquelles la Commission n'avait pas soulevé des objections au report du délai prévu pour respecter la valeur limite annuelle fixée pour le dioxyde d'azote à l'annexe XI de la directive 2008/50/CE, la Commission observe, sur base du site officiel IRCELINE<sup>11</sup>, que les valeurs limites annuelles de NO<sub>2</sub> telles que prévues par les dispositions de l'article 13 de la directive, lu en combinaison avec celles de l'Annexe XI, ne seront probablement pas respectées en 2015. En effet, pendant la période couverte par le report du délai prévu pour respecter la valeur limite annuelle fixée pour le dioxyde d'azote, la zone d'Anvers n'a jamais respecté les valeurs limites. La concentration moyenne de NO<sub>2</sub> pendant les années 2010-2014 inclus était de 47µg/m<sup>3</sup>, et en décembre 2015 elle était indiquée comme étant 45 µg/m<sup>3</sup>.

---

<sup>11</sup> [http://www.irceline.be/fr/qualite-de-lair/mesures/dioxyde-dazote/exceedances?set\\_language=fr](http://www.irceline.be/fr/qualite-de-lair/mesures/dioxyde-dazote/exceedances?set_language=fr)

Par conséquent, la Commission se réserve le droit, si les rapports annuels ultérieurs portant sur la qualité de l'air devaient démontrer que d'autres zones que celle de Bruxelles devaient ne pas respecter les valeurs limites annuelles de NO<sub>2</sub> telles que prévues par les dispositions de l'article 13 de la directive, lu en combinaison avec celles de l'Annexe XI, de revenir sur le non-respect des valeurs limites de NO<sub>2</sub> dans de telles zones à un autre stade de la procédure.

#### **4. Article 23 - non-respect des obligations de l'article 23 paragraphe 1, lu en combinaison avec la partie A de l'annexe XV de la directive**

Dans la présente section la Commission explique d'abord le cadre juridique générale de l'article 23 paragraphe 1, et factuel (sections 4.1 – 4.3) pour ensuite expliquer pourquoi elle estime que la Région de Bruxelles-Capitale n'a pas mise en place le plan requis par l'article 23 paragraphe 1, que **cette région n'a pas donné une date fiable de conformité escomptée avec les valeurs limites annuelles de NO<sub>2</sub> comme requise** (section 4.4), **et que les mesures prises et/ou prévues visant à réduire la concentration NO<sub>2</sub> par le trafic routier (la source principale des émissions de NO<sub>2</sub>) ne sont pas suffisamment efficaces (donc non-appropriées) pour garantir le respect des valeurs limites annuelles pour le NO<sub>2</sub> dans le plus court délai possible dans la zone de Bruxelles** (sous-section 4.4.2.1 – 4.4.2.5.) La Commission conclura ensuite au non-respect de l'article 23 paragraphe 1 de la directive (sous-section 4.4.2.6.).

##### **4.1. Article 23, paragraphe 1 – obligation de résultat – cadre de l'évaluation par la Commission**

Les dispositions de l'article 23, paragraphe 1 de la directive **imposent une obligation de résultat claire** et précise en cas de dépassement, qui repose sur l'adoption de plans d'action efficaces contenant au moins les informations énumérées à la partie A de l'annexe XV.

Les paragraphes suivants exposent, d'une part, les obligations résultant de l'article 23 et les exigences pesant sur les Etats membres pour l'élaboration des plans de qualité de l'air, d'autre part, l'analyse de la mise en œuvre de certaines mesures des plans de qualité de l'air de certaines zones et agglomérations ne respectant pas les valeurs limites, au regard de leur caractère complet et suffisant.

Il incombe aux Etats membres d'apporter les éléments d'information nécessaires afin de permettre à la Commission de vérifier la conformité avec les dispositions de l'article 23 paragraphe 1, ainsi que d'évaluer l'adéquation des mesures figurant dans les plans de qualité de l'air sont appropriées pour faire en sorte que la période de dépassement soit la plus courte possible ainsi que l'exige le deuxième alinéa de l'article 23 paragraphe 1 précité.

Il convient également de noter que l'efficacité des mesures prévues par les plans de qualité de l'air (*i.e.* leur capacité à mettre un terme aux dépassements dans le plus court délai possible) peut seulement être vérifiée sur la base des données pertinentes sur la qualité de l'air, communiquées par les Etats membre en application de l'article 27 de la directive, dans l'année suivant leur adoption et leur mise en œuvre. La Commission ne peut conclure que les mesures adoptées sont en effet appropriées et qu'elles ont permis de revenir à une situation de respect des valeurs limites comme exigé par l'article 23(1) avant d'avoir reçu les données pertinentes de la part de l'Etat membre.

La Commission rappelle que, afin de vérifier la conformité aux exigences de la directive, elle se fonde directement sur les informations fournies par les États membres eux-mêmes, notamment (mais pas exclusivement, voir supra, point 2.1) sur les rapports annuels de qualité de l'air exigés en application des dispositions de l'article 27 de la directive. Par conséquent, en l'absence de toute information récente ou des données scientifiques disponibles, indiquant que la Belgique a mis un terme ou est capable de mettre un terme à cette situation de non-conformité avec les valeurs limites de NO<sub>2</sub>, mettant ainsi fin à la longue période de dépassements continus, ou, à tout le moins, de dépassements persistants, la Commission doit conclure que la Belgique a manqué à ses obligations découlant des dispositions de l'article 23 paragraphe 1, lu en combinaison avec celles de l'annexe XV de la directive dans la zone de Bruxelles.

A cet égard, il y a lieu de relever que, même si un plan relatif à la qualité de l'air récemment adopté semble à première vue satisfaisant car remplissant toutes les exigences de la directive (celles de l'Annexe XV, partie A), il pourra s'avérer que le plan n'est pas exécuté comme prévu ou que les mesures qui y sont contenues ne produisent pas les effets escomptés, par exemple parce que l'analyse des sources de pollution n'était pas correcte ou parce que d'autres facteurs pertinents (comme le niveau de la production industrielle et l'intensité de la circulation) ont changé<sup>12</sup>.

Cette évaluation par la Commission de la conformité des plans avec les prescriptions de l'article 23 paragraphe 1, lu en combinaison avec l'Annexe XV, repose sur les éléments que l'Etat membre lui fournit.

#### **4.2 Article 23(1) – description des obligations de l'Etat membre en cas de dépassement des valeurs limites**

La directive 2008/50/CE a introduit un deuxième alinéa au paragraphe 1 de l'article 23, qui pose l'obligation d'adopter des plans pour mettre fin aux dépassements des limites dépassées. Cet alinéa dispose que :

*« En cas de dépassement de ces valeurs limites après le délai prévu pour leur application, les plans relatifs à la qualité de l'air prévoient des mesures appropriées pour que la période de dépassement soit la plus courte possible. Ils peuvent comporter des mesures additionnelles spécifiques pour protéger les catégories de population sensibles, notamment les enfants. »*

Afin de bien comprendre la situation visée par les dispositions de l'alinéa précité, il convient d'avoir à l'esprit que les Etats membres ont eu déjà plusieurs années (depuis le 1er janvier 2010) pour arrêter et mettre en œuvre des mesures conduisant à un niveau d'émission inférieur aux valeurs limites à l'échéance fixée par la directive, ou pour solliciter un report de délai jusqu'au 1<sup>er</sup> janvier 2015, conformément à l'article 22, paragraphe 2, sous réserve de présenter les mesures appropriées pour atteindre la conformité à cette nouvelle échéance de 2015.

---

<sup>12</sup> Ce point est illustré par le plan régional de mobilité IRIS II, adopté par la région de Bruxelles-capitale en 2010 p. 16, ou il est dit: "Il reste que le Plan IRIS 1, partiellement mis en oeuvre, n'a permis ni d'atteindre les objectifs du PRD [Plan régional des déplacements de 1998, rajout par la Commission], une réduction de la charge de trafic de 20% en 2010, ni un transfert suffisant vers les modes piéton, cycliste ou transports publics."



Par conséquent, le deuxième alinéa du paragraphe 1<sup>er</sup> de l'article 23 de la directive nécessite qu'un mécanisme approprié soit mis en œuvre afin de mettre un terme rapidement à la période de dépassements qui entraînent de graves dangers pour la santé humaine. L'exposition au NO<sub>2</sub> est associée à une augmentation de toutes les causes de mortalité liée à des troubles cardio-vasculaires et respiratoires, ainsi qu'à l'augmentation de la morbidité respiratoire. D'où, la raison d'être de la disposition facultative de prendre des mesures spécifiques supplémentaires pour protéger les catégories vulnérables de la population, notamment les enfants.

Le dépassement des valeurs limites signifie que l'État membre n'a pas respecté ses obligations en vertu du droit de l'Union et qu'il est donc tenu de prendre les mesures nécessaires pour remédier à cette situation rapidement et adopter toutes les mesures appropriées conformément aux exigences de la partie A de l'annexe XV de la directive. Le plan peut également inclure des mesures découlant des exigences de l'article 24 de la directive, et doit être communiqué sans délai à la Commission.

Les dispositions de l'article 23, paragraphe 1, de la directive identifient clairement cette situation et prévoient que ces moyens doivent permettre à l'État membre, d'atteindre - par cette obligation de résultat - la conformité aux valeurs limites obligatoires prescrites pour la protection de la santé humaine, ce qui a été confirmé par la Cour de justice de l'Union, en particulier aux points 40 et 41 de l'arrêt précité du 19 Novembre 2014 (affaire C-404/13). Un État membre qui n'a pas adopté ou ne parvient pas à mettre en œuvre les mesures appropriées dans ces circonstances ne pourra être considéré comme ayant respecté les obligations mentionnées ci-dessus.

En d'autres termes, si un État membre conserve une certaine marge d'appréciation dans le choix des mesures appropriées, cette marge d'appréciation doit être exercée de manière à identifier et mettre en œuvre des mesures qui seraient efficaces et proportionnées pour traiter le problème spécifique des émissions de NO<sub>2</sub> dans la zone concernée et qui seraient capables de mettre un terme à la violation de l'article 23 dans le délai le plus court possible. Cette marge d'appréciation doit être utilisée pour adopter des mesures qui soient, d'une part, appropriées pour chaque zone ou agglomération spécifique et qui soient, d'autre part, à même de traiter le plus rapidement et concrètement les problèmes spécifiques de ces zones.

#### **4.3. Article 23(1) – description des informations à fournir par l'Etat membre**

Afin d'évaluer si l'Etat membre a rempli toutes les obligations prescrite par l'article 23, paragraphe 1, de la directive, lu en combinaison avec l'Annexe XV partie A, il est nécessaire de vérifier s'il l'Etat membre a adopté un plan qui répond aux critères de cet article, comme analysé sous le point 4.2 *supra*.

A cet effet, ce plan doit inclure toutes les informations requises par l'article 23, paragraphe 1, lu en combinaison avec son annexe XV, partie A, à laquelle cette disposition se réfère expressément. La partie A prévoit que le plan doit inclure des informations énoncés aux points suivants :

##### *« 4. Nature et évaluation de la pollution*

*a) concentrations enregistrées les années précédentes (avant la mise en œuvre des mesures d'amélioration);*

*b) concentrations mesurées depuis le début du projet;*

*c) techniques utilisées pour l'évaluation.*

*5. Origine de la pollution*

*a) liste des principales sources d'émissions responsables de la pollution (carte);*

*b) quantité totale d'émissions provenant de ces sources (en tonnes/an);*

*c) renseignements sur la pollution en provenance d'autres régions.*

*6. Analyse de la situation*

*a) précisions concernant les facteurs responsables du dépassement (par exemple, transports, y compris transports transfrontaliers, formation de polluants secondaires dans l'atmosphère);*

*b) précisions concernant les mesures envisageables pour améliorer la qualité de l'air.*

*7. les informations sur les mesures ou projets d'amélioration antérieurs au 11 juin 2008*

*8. les informations concernant les mesures ou projets visant à réduire la pollution adoptés à la suite de l'entrée en vigueur de la présente directive,*

*a) énumération et description de toutes les mesures prévues dans le projet;*

*b) calendrier de mise en œuvre;*

*c) estimation de l'amélioration de la qualité de l'air escomptée et du délai prévu pour la réalisation de ces objectifs.*

*9. les informations sur les mesures ou projets prévus ou envisagés à long terme,*

*10. La liste des publications, des documents, des travaux, etc. complétant les informations demandées au titre de la présente annexe. »*

Ainsi, la directive est fondée sur la logique suivante: afin de proposer des mesures efficaces pour remédier à des dépassements des valeurs limites fixées par la directive, il faut d'abord disposer de **toutes les informations pertinentes** pour identifier cette situation et ensuite faire l'analyse des causes et des effets afin d'identifier des solutions envisageables. Seule cette base factuelle et les analyses pertinentes sont à même de permettre de déterminer les mesures efficaces pour redresser la situation de dépassement constatée. Chaque solution envisagée doit faire l'objet d'un diagnostic préalable au vu des données sur l'étendue et la cause du problème. En l'absence de toutes les informations pertinentes, il n'est pas possible d'établir d'une façon réaliste un calendrier de mise en œuvre des mesures, une estimation de l'amélioration de la qualité de l'air escomptée et du délai prévu pour la réalisation de ces objectifs.

**L'absence des informations requises par la partie A de l'Annexe XV de la directive est donc une indication très sérieuse conduisant à conclure que les plans ne contiennent pas des mesures propres à garantir que la période de dépassement soit la plus courte possible.**



Ainsi par exemple, si le plan ne contient pas une analyse des sources de pollution, ou le délai prévu pour la réalisation des objectifs de mise en conformité (voir points 5, 6 et 8 de l'annexe XV, partie A), il sera difficile de conclure que les mesures contenues dans un tel plan sont efficaces.

Après avoir vérifié que les plans contiennent les informations requises, la Commission procédera à une évaluation des mesures prévues par ces plans afin de vérifier si l'Etat membre a pris toutes les mesures possibles, afin de répondre à une situation de dépassements persistante. Dans ce cadre, il est nécessaire de déterminer si les mesures ne sont pas encore décidées et/ou entrées en vigueur, si les mesures adoptées et mises en place sont nouvelles et depuis quand elles sont appliquées et/ou si elles reprennent des mesures déjà en place depuis au moins une ou deux années (anciennes mesures). Il s'agit là d'autant de facteurs qui pourraient donner une indication du caractère suffisant ou non des mesures en vigueur et par exemple indiquer si l'Etat membre devrait prendre ou non des mesures supplémentaires afin que la période de dépassement soit la plus courte possible.

#### **4.4 Article 23(1) – le non-respect persistant des valeurs limites annuelles de NO<sub>2</sub> démontre l'insuffisance des mesures applicables dans la zone de Bruxelles (BEB10A)**

Les rapports annuels sur la qualité de l'air (article 27 de la directive) portant sur les années 2010 à 2014 inclus mettent en évidence le non-respect persistant des valeurs limites annuelles de NO<sub>2</sub> dans la zone de Bruxelles pendant au moins cinq années consécutives.

Ce constat est, en soi, suffisant pour que la Commission considère que la Belgique n'a pas mis en œuvre les mesures appropriées pour assurer au plus vite que possible dans la zone de Bruxelles (BEB10A), sur la période allant de 2010 jusqu'en 2014 au moins, la conformité avec les valeurs limites annuelle de NO<sub>2</sub> de l'article 13, paragraphe 1, lu en combinaison avec l'annexe XI de la directive, compromettant depuis le début l'objectif de protection de la santé humaine et de l'environnement qui est la raison d'être de la directive. Pour rappel, les valeurs limites fixées pour le NO<sub>2</sub>, entrées en vigueur en 2010, ont été précédemment définies par la directive 99/30/CE, ce qui implique que les Etats membres ont eu le temps (depuis 1999) pour garantir leur respect.

La réalisation effective de cette finalité exige précisément le respect des valeurs limites à atteindre dès le premier janvier 2010, et exige la mise en place d'un dispositif approprié de mesures de mise en œuvre et d'actions tel que requis par les dispositions de l'article 23, paragraphe 1, alinéa 2, lu en combinaison avec celles de l'annexe XV de la directive.

##### **4.4.1. Article 23(1) - absence de plan requis – analyse des sources d'émissions et identification des mesures – absence d'estimation fiable de la date de conformité avec les valeurs limites de NO<sub>2</sub>**

###### *a) Analyse des sources et identification des mesures*

La Commission constate que, d'après les documents disponibles, la région de Bruxelles-Capitale n'est pas munie d'un plan de qualité de l'air proprement dit, puisque le "plan structurel relatif à la qualité de l'air" pour la zone de Bruxelles était en vigueur entre 2002

et 2010. En effet, c'est le projet du Plan Climat-Energie<sup>13</sup> que ressemble le plus à un plan de qualité de l'air prévu dans l'article 23, paragraphe 1, de la directive, mais ce plan n'est qu'au stade du projet<sup>14</sup>.

Néanmoins, il est clair que les autorités de la Région de Bruxelles-Capitale ont analysé les sources des émissions / provenance des concentrations de NO<sub>2</sub> et ont adopté ou proposé des plans et mesures. Il s'agit – entre autre - du plan régional de mobilité IRIS 2<sup>15</sup>, adopté en 2010, ainsi que l'ordonnance du 2 mai 2013 portant le Code bruxellois de l'Air, du Climat et de la Maîtrise de l'Energie (COBRACE<sup>16</sup>), et ledit projet du Plan Climat-Energie.

Néanmoins, même si l'information disponible auprès de la Commission suggère que les sources des émissions de NO<sub>2</sub> ont été analysées et que des mesures ont été identifiées, **les différents plans et mesures applicables dans la zone de Bruxelles (BEB10A) ne permettent toujours pas d'estimer et de vérifier d'une façon fiable l'amélioration de la qualité de l'air escomptée, ni le délai prévu pour la réalisation des objectifs de la directive.**

**b) Absence d'estimation fiable de la date de conformité avec les valeurs limites pour le NO<sub>2</sub>**

En fait, l'existence de plusieurs plans et mesures, contenant chacun des analyses et des estimations, rend très difficile toute analyse et vérification des estimations de leur efficacité à la lumière de l'obligation du résultat prévue par l'article 13, paragraphe 1, de la directive. **L'absence d'un processus décisionnel intégré** est d'ailleurs illustré par le fait que dans les réponses des autorités régionales, il est question de respecter les valeurs limites annuelles dans la zone seulement en 2022 (réponse du 3 novembre 2015), ou déjà en 2018 (sur base du taux de remplacement annuel du parc routier), sans pourtant trancher sur la question.

Par conséquent, à ce stade **il n'est pas possible de vérifier si les plans et mesures en place permettront à la région de garantir le résultat à court terme comme requis** par l'article 23, paragraphe 1, lu en combinaison avec l'annexe XV. Dès lors, elle observe, à titre liminaire, **qu'une telle absence d'estimations fiables** contrevient aux dispositions du point c) du 8 de la partie A de l'annexe XV de la directive, lesquelles ne peuvent être considérées comme étant respectées, et que **cela contribue à apporter un doute sérieux quant au caractère approprié des plans et mesures concernés** pour permettre de maintenir la période de dépassement la plus courte possible.

---

<sup>13</sup> [http://www.environnement.brussels/thematiques/air-climat/laction-de-la-region/air-climat-et-energie-vision-integree?view\\_pro=1&view\\_school=1](http://www.environnement.brussels/thematiques/air-climat/laction-de-la-region/air-climat-et-energie-vision-integree?view_pro=1&view_school=1)

<sup>14</sup> Dans la réponse à l'avis motivé dans le cas 2008/2184 portant sur le PM10, les autorités bruxelloises ont écrit: "A ce titre, la RBC rappelle à la Commission européenne l'adoption en première lecture, le 26 septembre 2013, de son plan régional air-climat-énergie, qui répond aux critères de l'article 23."

<sup>15</sup> <http://www.bruxellesmobilit.eirisnet.be/articles/la-mobilit.e-de-demain/en-quelques-mots>

<sup>16</sup> [http://www.ejustice.just.fgov.be/cgi/article\\_body.pl?language=fr&caller=summary&pub\\_date=2013-05-21&numac=2013031357](http://www.ejustice.just.fgov.be/cgi/article_body.pl?language=fr&caller=summary&pub_date=2013-05-21&numac=2013031357)

Néanmoins, la Commission souhaite faire les remarques suivantes pour ce qui sont des dates de conformité estimées par les autorités de la région de Bruxelles-Capitale dans les différentes réponses.

c) *Sur les dates de conformité estimées*

Les autorités belges suggèrent que la diminution des concentrations de NO<sub>2</sub> se poursuivra au même taux que celui constaté pour l'instant et que le respect de la valeur limite sera atteint vers 2018 dans la station de Haren et seulement vers 2022 dans la station d'Ixelles<sup>17</sup>. À cet égard il convient de répondre que:

1) il faut que tous les stations ne révèlent plus des moyennes de concentrations de NO<sub>2</sub> supérieures aux valeurs limites pour que la zone ne puisse être qualifiée conforme à l'article 13, paragraphe 1, de la directive, et

2) la date de 2018 et – à fortiori – celle de 2022 est donc clairement inacceptable puisque la situation du non-respect des valeurs limite annuelles dure depuis 2010 déjà.

d) *Sur l'utilisation des tendances pour estimer une date de conformité*

Même s'il n'est pas à priori exclu qu'une date de conformité puisse être fondée (entièrement ou partiellement) sur une analyse des tendances, toujours faut-il que ladite analyse soit complète et pertinente pour être qualifiée de fiable. Notamment, la Commission se permet de manifester des doutes sérieux concernant la pertinence de l'analyse et la conclusion de l'argument qui se fonde sur le taux de renouvellement annuel du parc routier - et les émissions y associées.

L'information dont la Commission dispose ne permet pas de vérifier si les émissions réelles (des voitures diesel notamment) ont été prises en compte ou non. Or, vu les discussions suite aux révélations en 2015 sur les émissions réelles et les tests d'émissions, il est clair qu'il convient d'être très prudent sur ce sujet en expliquant les bases de ses analyses.

En outre, il importe de souligner que les prévisions avancées ne semblent pas prendre en compte l'augmentation du temps de trajet moyen, qui effectivement continue d'augmenter selon des études récentes. En effet, les émissions liées au temps de trajet (ce qui en région de Bruxelles-capitale dépend notamment de l'occurrence des embouteillages) ne semblent pas prises en compte. Selon une étude récente<sup>18</sup> portant sur toute la Belgique, "plus de deux travailleurs sur trois se rendent principalement au travail en voiture (71 % contre 15 % à pied ou à vélo et 14 % avec les transports en commun)." En plus, "le temps

---

<sup>17</sup> Voir la réponse du 3 novembre 2015

<sup>18</sup> Securex, fournisseur de service ressources humaines, septembre 2015, portant sur toute la Belgique. L'étude indique aussi qu'il faut savoir que "À l'heure actuelle, les déplacements entre le domicile et le lieu de travail sont surtout longs et pénibles pour les personnes qui travaillent à Bruxelles [...] et que "L'étude indique qu'en moyenne, le belge passe 77 minutes avec une voiture de société et 46 minutes avec un véhicule privé". Voir: <http://press.securex.be/jusqua-1h30-sur-la-route-quand-on-travaille-en-ville>

Cette durée de 54 minutes par jour serait d'ailleurs une durée double comparée avec la situation en 2002 (voir "La mobilité quotidienne des belges" Hubert-Toint, Namur 2002).

moyen pour les déplacements vers et du lieu de travail en voiture en Belgique serait de 54 minutes par jour." En ce qui concerne les travailleurs à Bruxelles et le fait qu'ils passent une grande partie du temps sur la route l'étude indique que: "La durée des déplacements entre le domicile et le lieu de travail est particulièrement longue pour les personnes qui travaillent à Bruxelles. Elles ne passent pas moins de 95 minutes par jour sur la route pour se rendre au travail et en revenir (contre 49 minutes en Flandre et 51 en Wallonie). Plus de 60 % des personnes qui travaillent à Bruxelles passent plus d'une heure sur la route tandis qu'en Flandre et en Wallonie ce pourcentage n'est que de 21 %. Dans la ville belge « moyenne » (y compris Bruxelles), il faut, de fait, plus de 61 minutes à un travailleur pour rejoindre son lieu de travail, puis son domicile, soit presque un quart d'heure de plus que s'il travaillait en dehors de la ville." Comme il sera illustré ci-dessous, la grande majorité des véhicules de société sont des voitures diesel et le diesel est une des principales sources de NO<sub>2</sub>.

Selon l'étude "Urban Mobility Scorecard Annual Report" (publiée par INRIX<sup>19</sup>) "Belgium was the most congested country in Europe in 2014". En 2014 Bruxelles était toujours en deuxième position en Europe comme ville la plus congestionnée (après Londres). Or, on sait que les émissions de NO<sub>2</sub> par des véhicules prises dans des embouteillages sont plus élevées comparées à celles roulant sur une route à circulation fluide. Ce point sera d'ailleurs développé dans la partie suivante sur l'évaluation de l'efficacité des mesures visant le trafic routier.

Par conséquent, **la Commission ne peut pas conclure que les estimations menant notamment à la date de conformité de 2018 sont suffisamment fiables.**

Toutefois, malgré l'absence d'un plan de qualité de l'air en force (vu que le plan Air Climat se trouve encore au stade de projet), ainsi que d'une date de conformité fiable, la Commission a procédé à l'étude de l'efficacité des plans et mesures existantes ou au stade de projet visant à réduire la pollution dans la zone de Bruxelles. A cet égard, la Commission souhaite faire les observations suivantes.

#### **4.4.2. Article 23(1) - la circulation est la source principale d'émissions de NO<sub>2</sub> en Région de Bruxelles-Capitale – description et analyse des mesures prises / prévues à l'encontre de cette source**

##### **4.4.2.1 Description des mesures prises / prévues à l'encontre des émissions de la circulation**

Selon les réponses des autorités de la région de Bruxelles-capitale, la circulation reste la source principale d'émissions dans la région et les véhicules roulant au diesel représentent la plus grande partie des émissions totales imputables à la circulation<sup>20</sup>. Ce constat est d'ailleurs probablement applicable à la Belgique toute entière<sup>21</sup>.

---

<sup>19</sup> Voir: <http://inrix.com/scorecard/key-findings-us/>

<sup>20</sup> Voir la réponse du 30 mai 2014

<sup>21</sup> Il est à noter que le parc de véhicules (toutes sortes confondues) a fortement augmenté en Belgique et continue d'augmenter: de 6.158.742 en 2005 à 6.993.767 en 2013, à 7.076.238 en 2014 et à 7.175.062 au 1<sup>er</sup> août 2015, ce qui représente une évolution de + 1,4% comparé à 2014.

Le trafic consiste essentiellement de déplacements journaliers d'entrée et de sortie de la région. Ce constat est d'ailleurs confirmé par l'analyse du plan de mobilité IRIS 2 de mai 2015<sup>22</sup>.

En 2010 l'utilisation de la voiture pour des déplacements à l'intérieur de la région était de 32% et de 63% pour les déplacements de et vers la région. Ainsi en 2012, 67% des émissions de NO<sub>2</sub> étaient liées au secteur du transport routier, le premier secteur émetteur. De ces émissions liées au secteur du transport routier, pas moins de 96% proviennent des véhicules diesel<sup>23</sup>.

Sachant que la source principale est la circulation, les autorités de la région de Bruxelles-Capitale font référence à la mise en place d'une taxe kilométrique pour les poids lourds<sup>24</sup> en 2016 comme une des mesures envisagées. Selon la réponse du 22 avril 2015, les trois Régions ont conclu, le 21 janvier 2011, un accord politique portant sur une réforme de la fiscalité routière. Dans le cadre de cet accord, les Régions ont défini le système de prélèvement kilométrique<sup>25</sup>. Le prélèvement kilométrique sur les poids lourds (3,5tonnes ou plus) devrait s'appliquer à partir d'avril 2016<sup>26</sup>.

Dans leur réponse du 30 mai 2014, les autorités belges font aussi référence au renouvellement du parc automobile, qui serait de 22% par an. Ce renouvellement devrait entraîner une réduction de 14% par an des émissions d'un précurseur de NO<sub>2</sub> qui est le NOx (sur base du modèle COPERT V10.0). Ce renouvellement du parc aura donc un impact sur les émissions de NO<sub>2</sub> à partir de la mise en circulation des véhicules répondant aux normes EURO 6, c'est-à-dire à partir de septembre 2015. Les autorités considèrent donc qu'en 2018- *ceteris paribus* - la valeur limite concernant les moyennes annuelles de NO<sub>2</sub> sera respectée dans toutes les stations de mesure en Région Bruxelloise.

---

Le nombre des voitures particulières diesel n'a pratiquement pas augmenté en 2015 comparé à 2014, mais reste élevé comparé aux voitures essence: sur un total de 5.623.579 voitures, 3.457.526 sont des voitures particulières diesel et 2.091.327 des voitures particulières essence.

Pour ce qui est les véhicules utilitaires pour le transport de marchandises (roulant majoritairement sur diesel): au 1<sup>er</sup> aout 2015 il y en avait 770.508 en Belgique, ce qui, ce qui représente une évolution de + 2,4% comparé à 2014.

Pour ce qui est des autobus et autocars (roulant majoritairement sur diesel): au 1<sup>er</sup> aout 2015 il y en avait 16.094, ce qui représente une évolution de + 0,7% comparé à 2014.

Voir: [http://statbel.fgov.be/fr/statistiques/chiffres/circulation\\_et\\_transport/circulation/parc/](http://statbel.fgov.be/fr/statistiques/chiffres/circulation_et_transport/circulation/parc/)

<sup>22</sup> <http://www.bruxellesmobilite.irisnet.be/articles/la-mobilite-de-demain/en-quelques-mots>

<sup>23</sup> Voir la réponse du 30 mai 2015

<sup>24</sup> Il est de connaissance commune que des poids lourds roulent majoritairement sur du diesel.

<sup>25</sup> système Viapass, cfr. l'accord de coopération du 31 janvier 2014 entre la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale relatif à l'introduction du système de prélèvement kilométrique sur le territoire des trois régions et à la constitution d'un Partenariat interrégional de droit public Viapass sous forme d'une institution commune tel que visée à l'article 92bis, §1<sup>er</sup>, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles

<sup>26</sup> <http://www.viapass.be/fr/>

Lesdites autorités font aussi référence à la réduction du volume du trafic permise par le plan régional de mobilité IRIS 2: *le plan régional de mobilité « IRIS 2 »*, adopté en 2010, ainsi que par l'adoption de l'ordonnance du 2 mai 2013 portant le Code bruxellois de l'Air, du Climat et de la Maîtrise de l'Energie (COBRACE), et du projet du Plan Climat-Energie.

#### **4.4.2.2 Article 23(1) – cadre de l'analyse des tendances du trafic routier et des mesures prises**

Sachant que le trafic routier est la source principale des émissions de NO<sub>2</sub>, il est utile de rappeler que même si le nombre de kilomètres parcouru par véhicule semble en baisse (au moins en 2012 pour ensuite stagner en 2013 selon les autorités fédérales), le volume total de transport (privé et publique) sur le territoire de la région n'a pas diminué et les véhicules (dont la majorité des diesels) restent une source d'émissions très important.

Il n'y a pas d'informations qui permettent de conclure que, vu que le volume du trafic routier et l'usage des voitures ne semble pas être à la baisse en Belgique, les émissions dues aux transports soient en baisse significative. Au contraire, vu que les émissions des véhicules dépendent aussi des conditions de la circulation et non seulement de la distance à parcourir, le temps de trajet, et non plus la distance, constitue le principal facteur déterminant; à cet égard, la Belgique figure pour la deuxième année consécutive en tête du classement établi par INRIX<sup>27</sup>.

La Commission souhaite alors faire les observations suivantes sur les mesures prises ou prévues pour améliorer la qualité de l'air dans la zone de Bruxelles. La Commission, consciente de la répartition des compétences entre le niveau fédéral et les régions, présentera ses observations d'abord sur les mesures fédérales et ensuite sur les mesures (inter-) régionales. Dans son analyse la Commission a aussi pris en compte les communications reçues dans le cadre de la procédure d'infraction 2008/2184 au sujet du polluant PM<sub>10</sub>, car une des sources principales des émissions de PM<sub>10</sub> est également le trafic routier.

#### **4.4.2.3 Article 23(1) – analyse des mesures nationales (au niveau fédéral) visant les émissions de NO<sub>2</sub> dû au trafic routier – les effets des normes EURO – la taxation du diesel**

Tel qu'il ressort de la réponse des autorités belges du 30 mai 2014, le transport et le trafic, en particulier les véhicules diesel, sont les principales sources des émissions de NO<sub>2</sub> en Bruxelles (BEB10A). Par conséquent, la façon dont les mesures adoptées répondent à ces sources d'émission concentrera l'analyse des mesures transmises par les autorités belges.

##### *a) Les normes EURO*

Concernant la nocivité du diesel pour la santé humaine, et l'importance de cette source dans les concentrations de NO<sub>2</sub>, selon les autorités belges la réduction des émissions de NO<sub>2</sub> est en grande partie liée au renouvellement de la composition du parc automobile. Lesdites autorités font valoir:

---

<sup>27</sup> Voir supra - <http://inrix.com/scorecard/key-findings-us/>



"A noter que le respect des normes qualité de l'air et notamment celle concernant les concentrations annuelles de NO<sub>2</sub> est également influencé par les normes EURO imposées par l'UE. Il a été montré que les émissions émises par les véhicules répondant aux normes EURO étaient sous-estimées du fait de la non représentativité du cycle de conduite NEDC d'un milieu urbain<sup>28</sup>. En considérant ce biais, en supposant que les normes EURO 4 aient permis que les véhicules émettent 3.6 fois moins que les émissions observées, la valeur limite annuelle des concentrations de NO<sub>2</sub> aurait été respectée en 2011. "

Or, introduire et faire respecter les normes EURO n'est nullement la seule façon pour garantir le respect des valeurs limites de NO<sub>2</sub> par les états membres. D'autres possibilités, comme stimuler le renouvellement du parc automobile ou diminuer le nombre de kilomètres roulés par le parc actuel pourront également faire diminuer les émissions de NO<sub>2</sub><sup>29</sup>.

b) *Renouvellement du parc automobile – absence des stimules pour remplacer des voitures diesel*

La Commission relève qu'une faiblesse majeure de l'approche choisie par la Belgique pour réduire les émissions de NO<sub>2</sub> repose sur le fait que les autorités se fondent sur une évolution de la composition du parc automobile, vers un parc moins émetteur en dioxyde d'azote. Or, la politique fiscale actuellement en cours ne paraît pas s'inscrire dans une logique similaire à l'égard des véhicules diesel. En outre, le remplacement des véhicules n'est aucunement stimulé.

En ce qui concerne les arguments des autorités belges quant à l'échec de l'atteinte de l'objectif de réduction des émissions de NO<sub>x</sub><sup>30</sup> du à l'entrée en vigueur progressive des normes d'émission des véhicules Euro 1 à Euro 5, la Commission reconnaît que si la norme Euro 5 a conduit à une substantielle réduction des émissions de PM<sub>10</sub> (de l'ordre de 95-98%), elle n'a pas permis une réduction effective des émissions de NO<sub>2</sub>, en ce qui concerne les voitures particulières diesel.

Toutefois, la Commission note que ce fait est connu depuis quelques années, et que malgré cela les États membres, la Belgique incluse, n'ont pas modifié, par exemple, leurs politiques fiscales qui encouragent les voitures diesel par la différence de prix entre l'essence et le diesel<sup>31</sup>. La Commission rappelle également que les Etats membres eux-mêmes sont appelées à faire respecter la législation de l'Union sur les limites des émissions des véhicules. Même si la Commission a entamé un processus menant au développement de nouveaux cycles de test des émissions sous conditions de conduite réelles, ce processus ne peut nullement servir d'explication ou de défense pour le non-respect des valeurs limites de l'article 13, paragraphe 1, de la directive par les Etats

---

<sup>28</sup> Selon l'article de Theodoros Tzamkiozis et al (2010), les NO<sub>x</sub> réellement émis par un véhicule léger ou une camionnette répondant à la norme EURO 4 sont sous-estimés d'un facteur 3.6.

Voir: <http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S1352231009010139>

<sup>29</sup> À condition de ne pas augmenter la durée du trajet, voir *supra*.

<sup>30</sup> Le NO<sub>x</sub> est un précurseur de NO<sub>2</sub>

<sup>31</sup> The diesel taxation differential in Belgium is 72% (as a benchmark the UK has a figure of 100% meaning the same level of taxation for petrol and diesel cars, i.e. no diesel differential).

membres. La Commission note que, si le choix des mesures pour remédier à la qualité de l'air ambiant est laissée à l'appréciation des États membres, au cas par cas, il existe d'autres mesures que des normes EURO qui peuvent contribuer sensiblement à résoudre le problème, telles que l'interdiction de l'utilisation des voitures diesel dans certaines zones urbaines (*low emission zones*), ou limiter l'accès à des zones en fonction des émissions réelles, ainsi que la promotion de voitures hybrides ou électriques ou autres véhicules « à capacité émission zéro », ce qui aurait un impact positif en termes de réduction NO<sub>2</sub> et CO<sub>2</sub> dans une zone, il faut le rappeler, qui se trouve dans une situation de dépassement depuis 2010.

En ce qui concerne le taux de renouvellement du parc automobile présenté par les autorités, la Commission estime que ceci ne constitue pas en soi une *mesure* dans le sens de l'article 23 de la directive. En fait, toute extrapolation d'une tendance actuelle se fait sous la condition *ceteris paribus*. Pour garantir le respect des valeurs limites annuelles aussi vite que possible, il faut au moins pouvoir garantir la tendance, voir l'améliorer, pour que la période de dépassement soit la plus courte possible.

Un autre phénomène concerne les voitures de société, qui en Belgique roulent pour la grande majorité en diesel. En Belgique, la mise à disposition des voitures de société fait partie d'une tradition de récompense des salariés. En tout état de cause, une mesure générale telle que la modification de sa politique fiscale incitative des véhicules diesel pourrait constituer une première étape dans la réduction des concentrations de NO<sub>2</sub> dans la zone de Bruxelles, sachant que des voitures de société roulant en diesel représentent environ 50% de la circulation dans la zone de Bruxelles<sup>32</sup>.

#### 4.4.2.4 Article 23(1) – analyse des mesures inter-régionales visant les émissions de NO<sub>2</sub> dû au trafic – taxation kilométrique

Dans leurs réponses, les autorités de la région de Bruxelles-Capitale font référence à la mise en place d'une taxe kilométrique pour les poids lourds en avril 2016<sup>33</sup>. Selon la réponse du 22 avril 2015, les trois Régions ont conclu, le 21 janvier 2011, un accord politique portant sur une réforme de la fiscalité routière. Cet accord prévoit – entre autre – l'introduction d'un prélèvement kilométrique intelligent pour les poids lourds et d'une vignette routière électronique pour les véhicules légers. L'accord prévoit également une réforme coordonnée des taxes automobiles. À terme, celles-ci seraient calculées sur base des paramètres environnementaux du véhicule<sup>34</sup>. Le nouveau mode de calcul de la taxe de mise en circulation prendra en compte les émissions de CO<sub>2</sub> mais aussi des principaux polluants, tels que les micro-particules et le NO<sub>x</sub>, ainsi que le type de carburant.

Dans le cadre de cet accord, les Régions ont défini le système de prélèvement kilométrique. Le prélèvement kilométrique sur les poids lourds (3,5 tonnes ou plus) devrait s'appliquer à partir d'avril 2016<sup>35</sup>.

---

<sup>32</sup> Selon la presse le 10 octobre 2015 le premier ministre du Gouvernement fédéral belge a annoncé l'accord pour une modification de la taxation ("*tax shift*"), portant entre autre sur une augmentation des taxes sur le diesel (entre 2016 et 2018). La Commission ne dispose pas de détails.

<sup>33</sup> Les mesures ont été détaillées dans la réponse à la lettre de mise en demeure dans le cas 2008/2184 portant sur le PM<sub>10</sub>.

<sup>34</sup> Voir aussi: <http://www.bruxellesmobilite.irisnet.be/articles/la-mobilite-de-demain/fiscalite-routiere>

<sup>35</sup> <http://www.viapass.be/fr>



Or, même si la Commission comprend la réponse comme indiquant que les autorités belges estiment qu'il est nécessaire de prendre des nouvelles mesures pour pouvoir respecter les valeurs limites annuelles, elle constate que les mesures prévues dans ledit Accord de coopération ne sont pas encore mises en œuvre. La Belgique n'a donc pas encore pris toutes les mesures appropriées pour se conformer aux obligations découlant de l'article 23, paragraphe 1 de la directive.

D'ailleurs, la Commission n'a pas pu vérifier si la date de 2016 est toujours d'actualité pour les mesures autres que la taxe kilométrique pour les poids lourds.

En outre, ce prélèvement kilométrique (mesure future) ne concerne que des poids lourds roulant sur les autoroutes belges. Ne sont pas visés les poids lourds qui roulent sur les autres routes ou même sur les axes majeurs dans la région de Bruxelles-Capitale, ni les camionnettes ou voitures particulières. Sachant que les émissions de NO<sub>2</sub> se caractérisent par une dispersion assez limitée (contrairement aux émissions de PM<sub>10</sub> qui se dispersent facilement à des grandes distances), cette mesure ne garantit pas en soi une diminution des émissions dans la zone de Bruxelles. Cette mesure n'aura pas forcément un impact positif sur les dépassements de la valeur limite annuelle de NO<sub>2</sub> dans la zone de Bruxelles.

En ce qui concerne la mesure future d'une vignette routière électronique pour les véhicules légers, il est intéressant à noter que le Bureau fédéral du Plan indique dans sa publication "Les perspectives du transport" p.87, que: "On peut déjà se poser des questions quant au choix de la vignette autoroutière pour les voitures et les camionnettes plutôt qu'une tarification au kilomètre comme pour les camions. Si l'objectif est de réduire le nombre de kilomètres parcourus sur la route, il semble a priori plus pertinent d'introduire une taxation au kilomètre plutôt qu'un montant fixe qui, une fois payé, n'incite pas à contrôler le nombre de kilomètres parcourus. L'analyse du scénario alternatif sur l'introduction d'une taxe au kilomètre montre la sensibilité de l'impact sur l'activité de transport, la congestion et les émissions en fonction des moyens de transports taxés (uniquement les camions ou l'ensemble des usagers de la route)." Or, le nombre de kilomètres parcourus (en voitures diesel) a un lien direct avec les émissions de NO<sub>2</sub> ainsi que le temps passé dans la voiture (les embouteillages sont très importants à Bruxelles)<sup>36</sup>.

La Commission estime donc que les mesures prises/prévues au niveau inter-régional ne sont pas appropriées pour faire diminuer les concentrations de NO<sub>2</sub> dans la zone de Bruxelles dans un délai très court.

#### **4.4.2.5 Article 23(1) – analyse des mesures prises par la région de Bruxelles-Capitale visant les émissions de NO<sub>2</sub> dû au trafic**

La réponse du 30 mai 2014 des autorités belges avance que, pour réduire les émissions et donc les concentrations de NO<sub>2</sub>, la région de Bruxelles-Capitale aurait déjà mis en œuvre des mesures dans le secteur du transport.

La région fait référence à la réduction du volume du trafic à travers le plan régional de mobilité IRIS 2 : le plan régional de mobilité « IRIS 2 », adopté en 2010. Ce plan, qui ne contient pas des mesures juridiquement contraignantes, devrait contribuer à la réduction des concentrations de polluants à l'horizon 2014, diminuant de 6 à 10% le volume du

---

<sup>36</sup> Voir: [http://www.plan.be/publications/publication\\_det.php?lang=nl&KeyPub=1163](http://www.plan.be/publications/publication_det.php?lang=nl&KeyPub=1163).

trafic par rapport à 2001 (véhicules/km). Ce plan prévoit également une diminution de 20% de la pression automobile en 2018. Il prévoit aussi une réduction de 16% du stationnement en voirie à l'horizon 2018 en concertation avec les communes. Il est à noter, que ce plan prévoit que les communes doivent adopter des mesures concrètes. La Commission note que la plupart de ces mesures visent le changement de comportement par voie du volontarisme uniquement et il manque la certitude que ces mesures pourraient produire les effets dans la période la plus courte possible tel que requis par l'article 23, premier paragraphe, de la directive.

Pour ce qui est la politique de stationnement, la région a adopté trois arrêtés<sup>37</sup>. Le Plan Régional de Politique du Stationnement (PRPS) est entré en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2014. Les communes doivent encore adopter des Plans d'Action Communal de Stationnement comportant les mesures particulières qui seront d'application sur leur territoire. Or, le PRPS ne fait pas référence à la qualité de l'air et ne contient pas une étude d'impact dans ce sens et qui permettrait de vérifier les impacts prévus sur la qualité de l'air et les correspondants délais.

L'ordonnance du 2 mai 2013 portant le Code bruxellois de l'Air, du Climat et de la Maîtrise de l'Energie (COBRACE), comprend de nombreuses mesures (juridiquement contraignantes) en matière d'efficacité énergétique, de développement des sources d'énergie renouvelable, de transport, de qualité de l'air et de climat. Le COBRACE poursuit – entre autres - les objectifs suivants: l'intégration des politiques régionales de l'air, du climat et de l'énergie, la diminution des impacts environnementaux résultant des besoins en mobilité et l'exemplarité des pouvoirs publics en matière de performance énergétique des bâtiments, de transport et d'utilisation rationnelle de l'énergie.

Selon la réponse du 22 avril 2015, les mesures prises par la Région et qui ont un impact sur le parc routier en diesel déjà en vigueur sont l'interdiction pour les pouvoirs publics d'achat ou de leasing de véhicules diesel, l'interdiction pour la STIB de mise en circulation de nouveaux bus diesel, l'obligation pour les entreprises de disposer des plans de déplacements ainsi que la prise en compte de "l'éco-score" dans leur « *car policy* ».

Or, pour ce qui est du remplacement de la flotte des véhicules diesel et les bus diesel de la STIB, la réponse ne mentionne pas un taux de renouvellement annuel ou un délai dans lequel la totalité de la flotte actuelle des véhicules et de bus diesels sera entièrement remplacée.

---

<sup>37</sup> L'arrêté du 18 juillet 2013 du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale portant le volet réglementaire du Plan régional de politique du stationnement.

L'arrêté du 18 juillet 2013 du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale relatif aux zones de stationnement réglementées et aux cartes de dérogation.

L'arrêté du 12 décembre 2013 du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale modifiant l'arrêté du 18 juillet 2013 du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale relatif aux zones de stationnement réglementées et aux cartes de dérogation

Voir: <http://www.bruxellesmobilite.irisnet.be/articles/la-mobilite-de-demain/plan-stationnement>

Pour l'avenir, la réponse fait référence à une réforme des taxes de circulation et de mise en circulation (voir ci-dessus), la mise en place de zones de basses émissions (dont les modalités doivent encore être déterminées) et des plan d'actions 'véhicules électriques - CNG (une étude serait en cours sur ce sujet). **Il suffit ici de conclure qu'il ne s'agit que de mesures futures.**

Existe aussi un **projet de Plan régional Air-Climat-Energie**, qui trouvera son fondement légal dans le COBRACE. Dans sa version soumise à l'enquête publique, le plan prévoit 130 actions déclinées en 9 axes orientés autour des secteurs consommateurs d'énergie et émetteurs de gaz à effet de serre et de polluants atmosphériques (bâtiment, transport, consommation, etc.). Ce projet de plan fixe les lignes directrices ainsi que les mesures à prendre (souvent au niveau communal, ce qui implique un délai supplémentaire avant que les effets ne se produisent) afin d'atteindre les objectifs régionaux en lien avec l'air, le climat et l'efficacité énergétique. Le plan a été adopté en deuxième lecture le 2 avril 2015. Il a été soumis à une enquête publique en juin et juillet 2015. Toutefois, il ne semblerait qu'il n'a pas encore été adopté définitivement par le Gouvernement bruxellois.

Les autorités de la commune de Bruxelles –ville ont créé une zone piétonnière en centre-ville en 2015<sup>38</sup>, mais il n'y a aucune information disponible pour vérifier son possible effet sur les dépassements de concentrations de NO<sub>2</sub>.

**De plus, dès lors qu'il s'agit de mesures non encore adoptées** (comme celles prévues par le Plan régional Air-Climat-Energie, dont la zone de basses émissions, ou qui sont prévues par l'accord de coopération du 21 janvier 2011), **il n'est pas possible pour la Commission de conclure que celles-ci seront finalement adoptées**, ni, si elles pourront intervenir avant l'échéance de la date escomptée d'atteinte des objectifs au sens du c) du 8) de la partie A de l'annexe XV de la directive..

#### **4.4.2.6 Article 23(1) - conclusion pour ce qui est de l'efficacité des mesures prises / prévues pour la zone de Bruxelles au vu de la principale source d'émissions de NO<sub>2</sub>**

Les émissions de NO<sub>2</sub>, qui sont à la base des dépassements des valeurs limites annuelles depuis 2010, sont largement dues au trafic routier. Il découle de ce qui précède que **la Commission est d'avis que l'absence d'adoption et de concrétisation au niveau de la zone de Bruxelles des mesures précitées visant les émissions provenant du trafic routier est de nature à apporter un doute sérieux sur l'évaluation de l'efficacité globale des plans et mesures concernés**, au regard des exigences de la Directive, et sur leur capacité à pouvoir ramener les émissions qui provoquent les dépassements des valeurs limites annuelles en deçà des valeurs limites de NO<sub>2</sub>, dans le plus court délai possible, comme l'exige les dispositions du deuxième alinéa du paragraphe 1<sup>er</sup> de l'article 23 de la directive.

---

<sup>38</sup> Le Plan Communal de Mobilité (PCM) est un document de planification de la mobilité à l'échelle d'une commune. Chaque commune dispose de son propre PCM. Il doit préciser le volet mobilité du Plan de Développement Communal et tient compte du [Plan Iris 2](#). Les objectifs principaux du PCM sont d'améliorer la mobilité et l'accessibilité, la sécurité routière ainsi que la qualité de vie des habitants par un usage plus rationnel de l'automobile. Le Plan communal de Mobilité de la ville de Bruxelles (PCM) constitue l'outil d'une politique intégrée de la gestion des déplacements au niveau local.

Comme la situation de non-respect des valeurs limites annuelles pour le NO<sub>2</sub> existe depuis 2010 dans la zone de qualité de l'air Bruxelles (BEB10A), et y existe toujours, et vu que les autorités sont de l'avis que d'autres mesures doivent encore être prises (les mesures futures indiquées ci-dessus, comme le Plan régional Air-Climat-Energie), la Commission estime que le Royaume de Belgique n'a toujours pas pris toutes les mesures appropriées nécessaires pour se conformer complètement aux différentes obligations découlant de l'article 23 paragraphe 1 de la directive.

### **3. CONCLUSION**

A la lumière de ce qui précède, compte tenu des données disponibles sur les concentrations de NO<sub>2</sub> prélevées par les stations individuelles dans la région (remontant jusqu'à l'année 1981), la Commission estime que le Royaume de Belgique (la région de Bruxelles-Capitale) ne respecte pas les prescriptions de l'article 6 lu en combinaison avec l'annexe III, point B, point 1(a), de la directive, car la région de Bruxelles-Capitale n'a pas assuré que les points de prélèvement visant à assurer la protection de la santé humaine sont implantés de manière à fournir des renseignements sur les endroits des zones et des agglomérations où s'observent les plus fortes concentrations auxquelles la population est susceptible d'être directement ou indirectement exposée pendant une période significative par rapport à la période considérée pour le calcul de la moyenne de la ou des valeurs limites, et les niveaux dans d'autres endroits à l'intérieur de zones ou d'agglomérations qui sont représentatifs de l'exposition de la population en général (cette dernière partie ne me semble pas claire).

La Commission européenne estime également que, compte tenu des rapports annuels sur la qualité de l'air communiqués par le Royaume de Belgique, les valeurs limites annuelles de dioxyde d'azote (NO<sub>2</sub>) continuent d'être dépassées depuis leur entrée en vigueur dans la zone de qualité de l'air Bruxelles (BEB10A), et que cette situation subsiste depuis au moins cinq années (de 2010 jusqu'en 2014 au moins), ce qui est contraire aux obligations découlant des dispositions du paragraphe 1 de l'article 13 de la directive lu en combinaison avec l'Annexe XI.

En outre, la Commission européenne estime que les autorités de la région de Bruxelles-capitale n'ont pas adopté toutes les mesures appropriées pour répondre à l'exigence d'un plan requis dans le cas d'espèce par l'article 23, premier paragraphe, 2ème alinéa, de la directive, et que l'indication dans la réponse à la demande EU Pilot reçue de la part des autorités de la Région de Bruxelles-Capitale de la date escomptée pour respecter les valeurs limites annuelles pour le NO<sub>2</sub> (2018 ou 2022) dans la zone de qualité de l'air Bruxelles (BEB10A) n'est ni fiable, vu les incertitudes qui entourent la prévision, ni acceptable vu que la valeur limite est contraignante depuis le premier janvier 2010 et qu'un retard de 8 années ou plus ne saurait pas être considéré comme "le plus court possible" aux sens de la directive.

La Commission considère donc que le Royaume de Belgique a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu des articles 6 lu en combinaison avec l'annexe III, point B, point 1(a), 13 paragraphe 1, lu en combinaison avec l'annexe XI et 23 paragraphe 1, lu en combinaison avec l'annexe XV, de la directive 2008/50/CE du 21 mai 2008 concernant la qualité de l'air ambiant et un air pur pour l'Europe, et ce pour ce qui est de la zone de qualité de l'air Bruxelles (BEB10A).

La Commission invite votre gouvernement, conformément à l'article 258 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, à lui faire parvenir ses observations sur ce qui précède dans un délai de deux mois à compter de la réception de la présente lettre.

Après avoir pris connaissance de ces observations ou si ces observations ne lui étaient pas transmises dans le délai prescrit, la Commission se réserve le droit d'émettre, s'il y a lieu, l'avis motivé prévu au même article.

Veillez agréer, Monsieur le Ministre, l'assurance de ma haute considération.

Par la Commission,

Karmenu VELLA

Membre de la Commission





EUROPESE COMMISSIE

Brussel, 28.4.2016

2016/2005

C(2016) 2360 final

Excellentie,

Hierbij vestig ik uw aandacht op de uitvoering in het Koninkrijk België van Richtlijn 2008/50/EG van 21 mei 2008 betreffende de luchtkwaliteit en schonere lucht voor Europa (hierna „de richtlijn” genoemd) en met name op de niet-naleving van de jaargrenswaarden voor NO<sub>2</sub>.

## **1. RECHTSKADER EN DE FEITEN**

### **1.1. Toepasselijke bepalingen**

Richtlijn 2008/50/EG is op 11 juni 2008 in werking getreden. Hierin zijn de vroegere Kaderrichtlijn luchtkwaliteit 96/62/EG en drie “dochterraichtlijnen” waaronder Richtlijn 1999/30/EG samengesmolten tot één wetgevingsinstrument.

De tweede overweging van de considerans van de richtlijn luidt:

*„(2) Ter bescherming van de menselijke gezondheid en het milieu als geheel, is het van bijzonder belang dat de uitstoot van verontreinigende stoffen bij de bron wordt bestreden en dat op lokaal, nationaal en communautair niveau wordt bepaald wat de beste uitstootverminderende maatregelen vervolgens zijn, en dat deze maatregelen worden uitgevoerd. Daarom dient de uitstoot van schadelijke luchtverontreinigende stoffen te worden vermeden, voorkomen of verminderd en dienen passende doelstellingen inzake de luchtkwaliteit te worden vastgesteld, rekening gehouden met de toepasselijke normen, richtsnoeren en programma's van de Wereldgezondheidsorganisatie. ”*

Zijne Excellentie de Heer Didier REYNDERS  
Minister van Buitenlandse Zaken en Europese Zaken  
Karmelietenstraat 15  
B - 1000 Brussel

Commission européenne, B-1049 Bruxelles – Belgique  
Europese Commissie, B-1049 Brussel – België  
Telefoon: 00- 32 (0) 2 299.11.11.

De achttiende overweging van de considerans van de richtlijn luidt:

*„(18) Er dienen luchtkwaliteitsplannen te worden ontwikkeld voor zones en agglomeraties waar de concentraties van verontreinigende stoffen in de lucht de geldende streefwaarden voor luchtkwaliteit of grenswaarden, verhoogd met tijdelijke overschrijdingsmarges, overschrijden. Stoffen die de lucht verontreinigen komen uit allerlei bronnen en activiteiten. Ter garantie van een goede samenhang tussen de diverse beleidslijnen dienen deze luchtkwaliteitsplannen, waar mogelijk, samenhangend te zijn en te worden geïntegreerd met de plannen en programma's die zijn voorbereid krachtens Richtlijn 2001/80/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2001 inzake de beperking van de emissies van bepaalde verontreinigende stoffen in de lucht door grote stookinstallaties [13], Richtlijn 2001/81/EG en Richtlijn 2002/49/EG van het Europees Parlement en de Raad van 25 juni 2002 inzake de evaluatie en de beheersing van omgevingslawaaï [14]. Er zal tevens terdege rekening worden gehouden met de doelstellingen voor de luchtkwaliteit in deze richtlijn wanneer vergunningen voor industriële activiteiten worden verleend ingevolge Richtlijn 2008/1/EG van het Europees Parlement en de Raad van 15 januari 2008 inzake geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging. ”*

Artikel 2 van de richtlijn bevat een definitie van de volgende begrippen met betrekking tot het onderhavige geval:

*"5. "grenswaarde": een niveau dat op basis van wetenschappelijke kennis wordt vastgesteld met als doel schadelijke gevolgen voor de menselijke gezondheid en/of het milieu als geheel te vermijden, te voorkomen of te verminderen en dat binnen een bepaalde termijn moet worden bereikt en, wanneer het eenmaal is bereikt, niet meer mag worden overschreden;*

*8. "luchtkwaliteitsplannen": plannen betreffende maatregelen om de grenswaarden of streefwaarden te bereiken;"*

Artikel 6, leden 1 en 2, betreffende de criteria voor de beoordeling bepaalt:

*„Beoordelingscriteria*

*1. De lidstaten voeren in al hun zones en agglomeraties beoordelingen uit van de luchtkwaliteit met betrekking tot de in artikel 5 genoemde verontreinigende stoffen, overeenkomstig de in de leden 2, 3 en 4 van dit artikel vastgestelde criteria en overeenkomstig de criteria opgenomen in bijlage III.*

*2. In alle zones en agglomeraties waar het niveau van de in lid 1 bedoelde verontreinigende stoffen de voor die verontreinigende stoffen vastgestelde bovenste beoordelingsdrempel overschrijdt, worden vaste metingen gebruikt ter beoordeling van de luchtkwaliteit. Die vaste metingen kunnen worden aangevuld met modelleringstechnieken en/of indicatieve metingen om adequate informatie over de ruimtelijke spreiding van de luchtkwaliteit te verkrijgen.. ”*

Artikel 13, lid 1, van de richtlijn bepaalt:

*„Grenswaarden en alarmdrempels voor de bescherming van de menselijke gezondheid*

*1. De lidstaten zorgen ervoor, dat de niveaus van zwaveldioxide, PM10, lood en koolmonoxide in de lucht in de gehele zones en agglomeraties de in bijlage XI vastgestelde grenswaarden niet overschrijden.*

*Wat stikstofdioxide en benzeen betreft, mogen de in bijlage XI genoemde grenswaarden vanaf de daar genoemde data niet worden overschreden.*

*De naleving van deze voorschriften wordt beoordeeld overeenkomstig bijlage III.*

*De in bijlage XI vastgestelde overschrijdingsmarges worden toegepast overeenkomstig artikel 22, lid 3, en artikel 23, lid 1."*

Bijlage XI bij de richtlijn bepaalt de volgende grenswaarden voor NO<sub>2</sub>:

*„een uur | 200 µg/m<sup>3</sup>; mag niet vaker dan 18 keer per kalenderjaar worden overschreden*

*Kalenderjaar | 40 µg/m<sup>3</sup>. ”*

Deze grenswaarden worden hierna respectievelijk „daggrenswaarde” en „jaargrenswaarde” genoemd.

Artikel 22 van de richtlijn heeft betrekking op het uitstel van de tijdstippen waarop aan de grenswaarden moet worden voldaan en op vrijstelling van de verplichting om bepaalde grenswaarden toe te passen.

Artikel 23 lid 1 van de richtlijn bepaalt:

*„ Luchtkwaliteitsplannen*

*1. Wanneer het niveau van verontreinigende stoffen in de lucht in bepaalde zones of agglomeraties een grenswaarde of streefwaarde, in beide gevallen verhoogd met de toepasselijke overschrijdingsmarge, overschrijdt, zorgen de lidstaten ervoor dat voor die zones en agglomeraties luchtkwaliteitsplannen worden vastgesteld om de desbetreffende, in de bijlagen XI en XIV genoemde grenswaarde of streefwaarde te bereiken.*

*In geval van overschrijding van grenswaarden waarvoor het uiterste tijdstip voor naleving reeds is verstreken, worden in de luchtkwaliteitsplannen passende maatregelen genoemd, zodat de periode van overschrijding zo kort mogelijk kan worden gehouden. De luchtkwaliteitsplannen kunnen bovendien maatregelen omvatten die gericht zijn op de bescherming van kwetsbare bevolkingsgroepen zoals kinderen.*

*De luchtkwaliteitsplannen omvatten ten minste de in bijlage XV, deel A, genoemde gegevens en kunnen maatregelen omvatten overeenkomstig artikel 24. Die plannen worden onverwijld, maar uiterlijk twee jaar na het einde van het jaar waarin de eerste overschrijding is geconstateerd aan de Commissie meegedeeld.*

*Wanneer voor verscheidene verontreinigende stoffen een plan moet worden opgesteld of uitgevoerd, stellen de lidstaten, waar passend, geïntegreerde luchtkwaliteitsplannen op voor alle betrokken verontreinigende stoffen en voeren zij deze uit."*



Artikel 27 van de richtlijn bepaalt:

*„Indiening van gegevens en verslagen*

*1. De lidstaten zorgen ervoor, dat de Commissie gegevens over de luchtkwaliteit ter beschikking worden gesteld binnen de vereiste termijn als bepaald in de in artikel 28, lid 2, bedoelde uitvoeringsmaatregelen.*

*2. Met het oog op het toetsen aan de grenswaarden, de kritieke niveaus en de streefwaarden, worden dergelijke gegevens uiterlijk negen maanden na het einde van elk jaar ter beschikking van de Commissie gesteld en bevatten zij in elk geval:*

*a) de wijzigingen die dat jaar zijn aangebracht in de uit hoofde van artikel 4 opgestelde lijst en afbakening van zones en agglomeraties;*

*b) de lijst van zones en agglomeraties waarin de niveaus van een of meer verontreinigende stoffen hoger zijn dan de grenswaarden verhoogd, in voorkomend geval, met de overschrijdingsmarge, of hoger dan de streefwaarden of kritieke niveaus, alsmede voor de desbetreffende zones en agglomeraties:*

*i) de beoordeelde niveaus en, in voorkomend geval, de data en perioden waarin deze niveaus zijn geconstateerd;*

*ii) indien van toepassing, een beoordeling betreffende de bijdragen van natuurlijke bronnen en opgewerkte deeltjes na het strooien van zand en zout op de wegen in de winter aan de beoordeelde niveaus, zoals opgegeven aan de Commissie uit hoofde van de artikelen 20 en 21.*

*3. De leden 1 en 2 zijn van toepassing op informatie die is verzameld vanaf het begin van het tweede kalenderjaar na de inwerkingtreding van de in artikel 28, lid 2, bedoelde uitvoeringsmaatregelen.”*

Bijlage XV, deel A, bij de richtlijn bevat een lijst van de gegevens die moeten worden opgenomen in de plaatselijke, regionale of nationale plannen ter verbetering van de luchtkwaliteit.

## **1.2. De procedure**

Richtlijn 2008/50/EG betreffende de luchtkwaliteit en schonere lucht voor Europa is op 11 juni 2008 in werking getreden. Hierin zijn de vroegere Kaderrichtlijn luchtkwaliteit 96/62/EG<sup>1</sup> en drie “dochterrichtlijnen” waaronder Richtlijn 1999/30/EG<sup>2</sup> samengesmolten tot één wetgevingsinstrument zonder evenwel de jaargrenswaarde voor de bescherming van de menselijke gezondheid te wijzigen.

De grenswaarden voor zwevende deeltjes (hierna ook: PM<sub>10</sub> of fijn stof) en stikstofdioxide (hierna: NO<sub>2</sub>) waren reeds opgenomen in Richtlijn 99/30/EG en zijn van toepassing met ingang van 1 januari 2010<sup>3</sup>. Richtlijn 2008/50/EG heeft geen nieuwe grenswaarden of een nieuwe datum vastgesteld vanaf welke de bestaande grenswaarden voor NO<sub>2</sub> ter bescherming van de menselijke gezondheid moeten worden gerespecteerd.

---

1 PB L 296 van 21.11.1996.

2 PB L 163 van 29.06.1999.

3 Krachtens artikel 4, lid 1, en bijlage II bij richtlijn 1999/30/EG.

Desalniettemin bevat de in 2008 aangenomen huidige richtlijn een nieuwe mogelijkheid in artikel 22(1) voor Lidstaten om uitstel te vragen voor de termijn vastgesteld in genoemde bijlage XI, op voorwaarde dat voldaan wordt aan strenge voorwaarden en na onderzoek, per zone, door de Europese Commissie.

Op grond van artikel 22, lid 1, van de richtlijn heeft België aan de Commissie op 5 oktober 2011, een verzoek gedaan om uitstel van de termijn voor het bereiken van de grenswaarden voor NO<sub>2</sub> in bijlage XI van Richtlijn 2008/50/EG voor de volgende 3 gebieden:

1 = zone Brussel (BEB10A)

2 = zone Haven van Antwerpen (BEF01S),

3 = zone BEF02A agglomeratie Antwerpen

Bij Besluit C(2012) 4525 definitief van 6 juli 2012 heeft de Commissie bezwaar gemaakt tegen dit verzoek met betrekking tot de zone Brussel (BEB10A), met de volgende motivering:

„(9) De Commissie is tot de vaststelling gekomen dat de aanwijzing van de bronnen door de Belgische instanties voor de drie aangemelde zones op elke schaal volledig is. De Belgische instanties hebben het verkeer aangewezen als de belangrijkste bron die bijdraagt tot de hoge NO<sub>2</sub> -concentraties op plaatselijk niveau in alle zones. Op stadsniveau worden andere bronnen, waaronder industrie, landbouw, commerciële activiteiten en huishoudelijke bronnen, aangewezen als significante componenten naast het verkeer. De beoordeling door de Commissie bevestigt dat de vaststelling en kwantificering van de bijdragen van de verschillende bronnen zoals meegedeeld door de Belgische instanties, een relevante en redelijke basis vormt voor de beoordeling.

(16) Wat zone 1 [ = *Brussel, toevoeging Commissie* ] betreft, blijkt uit de door België verstrekte informatie dat conformiteit met de NO<sub>2</sub>-jaargrenswaarde niet eerder dan 2018 wordt verwacht. In het licht van de in zone 1 bestaande kloof tussen de reële situatie en de wettelijke grenswaarde, alsook van de meegedeelde prognoses en de genomen of geplande maatregelen, is de Commissie van mening dat België niet heeft aangetoond dat het mogelijk is de NO<sub>2</sub>-jaargrenswaarde tegen 2015 na te leven.

(20) In het licht van het voorgaande is de Commissie van oordeel dat bezwaar moet worden gemaakt tegen het uitstel van de termijn voor het bereiken van de NO<sub>2</sub>-jaargrenswaarde in zone 1, omdat België niet heeft aangetoond dat conformiteit met die grenswaarde uiterlijk tegen 1 januari 2015 haalbaar is.”

In dat besluit werd geen bezwaar gemaakt tegen het verlenen van uitstel van de termijn voor het bereiken van de jaargrenswaarde voor stikstofdioxide in bijlage XI van Richtlijn 2008/50/EG in de zones 2 en 3, zoals vastgesteld in de bijlage bij dit besluit. Het uitstel gold tot 1 januari 2015.

Uit het voorgaande volgt, dat het Koninkrijk België verplicht is ervoor te zorgen dat vanaf 1 januari 2010 de niveaus van stikstofdioxide in de zone Brussel (BEB10A) niet hoger zijn dan de hierboven genoemde grenswaarden. Bovendien, aangezien de vastgestelde overschrijdingen reeds lange tijd bestonden, was België verplicht aanvullende maatregelen te nemen om ervoor te zorgen dat de periode van overschrijding zo kort mogelijk werd gehouden in deze zone.

Uit het jaarlijkse verslag over de luchtkwaliteit dat door België is voorgelegd overeenkomstig artikel 27 van Richtlijn 2008/50/EG over het jaar 2013, bleek dat er voor het jaar 2012, net als voor de voorgaande twee jaren van 2010 en 2011, een situatie van niet-naleving van de jaarlijkse grenswaarden voor NO<sub>2</sub> in de zone Brussel (BEB10A) bestond.

Volgens de tweede alinea van lid 1 van artikel 23 van de richtlijn moeten de Lidstaten, in geval van overschrijding van de relevante grenswaarden waarvoor de termijn reeds is verstreken, plannen inzake luchtkwaliteit opstellen met gepaste maatregelen zodat de periode van overschrijding zo kort mogelijk blijft.

Uit het onderzoek van bovengenoemde verslagen kwam een toestand van aanhoudende niet-naleving van de jaargrenswaarden voor NO<sub>2</sub> in de zone Brussel (BEB10A) naar voren, waarna de Commissie heeft geconcludeerd dat de maatregelen die getroffen en uitgevoerd zijn door België niet ertoe hebben geleid dat „de periode van overschrijding zo kort mogelijk” bleef, zoals vereist door de tweede alinea van lid 1 van artikel 23, gelezen in samenhang met deel A van bijlage XV bij Richtlijn 2008/50/EG.

Vanwege deze situatie van aanhoudende overschrijding van NO<sub>2</sub> in de zone Brussel (BEB10A), achtte de Commissie het noodzakelijk de Belgische autoriteiten via dossier EU Pilot 6229/14/ENVI vragen te stellen. Het verzoek om informatie verzonden via de EU-Pilot op 20 maart 2014 bevatte de volgende vragen aan België:

1. Gezien het feit dat de niveaus van stikstofdioxide gedurende drie opeenvolgende jaren zijn overschreden (2010, 2011, 2012) in de luchtkwaliteitszone Brussel (BEB10A) willen de Commissiediensten graag vernemen vanaf welke datum België wat betreft de genoemde zone denkt volledig te kunnen voldoen aan de jaargrenswaarden van artikel 13 van richtlijn 2008/50/EG?
2. Aangezien de situatie van het niet-voldoen aan de grenswaarden reeds geruime tijd voortduurt, vragen de Commissiediensten welke de aanvullende maatregelen zijn die België neemt of van plan is te nemen teneinde deze periode van overschrijding zo kort mogelijk te laten duren, zoals vereist door artikel 23(1) van de richtlijn? Indien dergelijke maatregelen al zijn genomen of reeds zijn voorzien zouden de Commissiediensten graag van de Belgische autoriteiten de beoordeling van de effectiviteit ervan vernemen alsmede het tijdspad waarop de effecten ervan zichtbaar zouden moeten zijn.

De Belgische autoriteiten hebben op het verzoek EU Pilot 6229/14/ENVI op 30 mei 2014, 22 april, 25 juni en 3 november 2015 geantwoord.

In hun antwoorden verwijzen de autoriteiten van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest naar de NO<sub>2</sub>-concentraties en de trends in de gehele zone waarop het verzoek om inlichtingen betrekking heeft, en presenteren de maatregelen die zowel op nationaal als op inter-gewestelijk (belasting op zware vrachtvoertuigen), gewestelijk (vaststelling van COBRACE) niveau genomen zijn om deze te verhelpen, en geven een beschrijving van de maatregelen die strekken tot vermindering van de uitstoot van NO<sub>2</sub>.

## JURIDISCHE ANALYSE

Deze ingebrekestelling heeft betrekking op de niet-naleving door het Koninkrijk België van de jaargrenswaarde voor NO<sub>2</sub> in de zone Brussel (BEB10A). In volgorde worden behandeld het niet voldoen aan de voorschriften van artikel 6 van de richtlijn (punt 2 van deze ingebrekestelling), van artikel 13 (lid 1, punt 3), en van artikel 23, punt 1 (afdeling 4).

### **2. Artikel 6 van de richtlijn en bijlage III — de situering van de bemonsteringspunten omvat niet de gebieden binnen de zone waar de hoogste concentraties van NO<sub>2</sub> informatiebronnen worden gemeten**

De Commissie is van mening dat het Brussels Hoofdstedelijk Gewest niet de NO<sub>2</sub> concentraties meet op de plaatsen waar de hoogste concentraties worden waargenomen, zoals vereist in artikel 6, juncto bijlage III, deel B, punt 1 (a). De richtlijn verplicht de lidstaten echter de bemonsteringspunten voor luchtkwaliteit daar te situeren waar de lucht het meest vervuild is. Indien deze metingen niet op dergelijke plaatsen worden verricht zullen de in de jaarverslagen over de luchtkwaliteit (zoals vereist bij artikel 27 van de richtlijn) neergelegde resultaten niet langer representatief zijn.

Alvorens over te gaan tot de beoordeling van de naleving van artikel 6 van de richtlijn is het nuttig om uit te leggen welke informatiebronnen gebruikt zijn door de Commissie, aangezien de Commissie niet alleen rekening heeft gehouden met de antwoorden verkregen in het kader van het EU Pilot-verzoek maar ook met de antwoorden verkregen in het kader van inbreukprocedure 2008/2184 (inzake de overschrijdingen van de grenswaarden voor PM<sub>10</sub>), met publiek toegankelijke informatiebronnen en met informatie over de luchtkwaliteit die ter beschikking van de Commissie staat op grond van artikel 27 van de richtlijn. Het gaat bij het laatste vooral om de lijsten van gegevens (in het Engels: *Datasets*) A - K die de Commissie in 2013 en 2014 heeft ontvangen en om de antwoorden op de vragenlijsten betreffende de jaren 2010-2012. Deze informatie werd door de lidstaten zelf verstrekt via de gemeenschappelijke gegevensbank (de CDR / *Common Data Repository*).<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup> De gegevens voor België zijn beschikbaar via deze link: <http://cdr.eionet.europa.eu/be/eu/aqd/>

De verzameling van informatie genoemd dataset G geeft per gebied aan of het gebied voldoet aan de grenswaarden, op basis van een beoordeling door de autoriteiten.

In de databases AIDE (over de periode 2013-2014) en Airbase (over de jaren 2010 tot en met 2012) heeft België zogenoemde ruwe gegevens („*raw data*” omdat deze nog niet zijn beoordeeld op toepassing van eventuele correcties) verstrekt en dit voor elk individueel bemonsteringspunt (en dus niet per zone).

Uitgaande van het beginsel dat de aan de Commissie verstrekte gegevens betrouwbaar zijn, heeft de Commissie in sommige gevallen een vergelijking gemaakt tussen wat werd meegedeeld in de informatieverzameling G en de in de AIDE databanken (2013-2014) en Airbase (2010-2012) beschikbare gegevens om na te gaan of de bemonsteringspunten die de hoogste concentraties hebben gemeten wel of niet in aanmerking zijn genomen bij de beoordeling van de zone als geheel.

Op basis van dit onderzoek is de Commissie van oordeel dat België (Brussels Hoofdstedelijk Gewest) artikel 6 van de richtlijn en bijlage III („beoordeling van de luchtkwaliteit en plaats van de bemonsteringspunten voor het meten van zwaveldioxide, stikstofdioxide en stikstofdioxide, zwevende deeltjes (PM10 en PM2,5), lood, benzeen en koolmonoxide in de lucht”), deel B („situering van de bemonsteringspunten op macroschaal”) onjuist toepast. Punt 1 (a) („bescherming van de volksgezondheid”) bepaalt:

*„1. Bescherming van de menselijke gezondheid*

*a) De bemonsteringspunten met het oog op de bescherming van de menselijke gezondheid dienen zich op een zodanige plaats te bevinden dat gegevens worden verkregen over:*

*- de gebieden binnen zones en agglomeraties waar de hoogste concentraties voorkomen waaraan de bevolking rechtstreeks of onrechtstreeks kan worden blootgesteld gedurende een periode die in vergelijking met de middelingstijd van de grenswaarde(n) niet verwaarloosbaar is;*

*- de concentraties in andere gebieden binnen de zones en agglomeraties die representatief zijn voor de blootstelling van de bevolking als geheel.”*

De in AIDE beschikbare gegevens wijzen op gemeten waarden die nog veel groter zijn dan die welke zijn aangegeven in het antwoord van 22 april 2015, behalve voor wat het meetstation van Elsene betreft. Indien de in AIDE beschikbare gegevens op zichzelf correct zijn, zou het aantal bemonsteringspunten dat wijst op niet-naleving van de grenswaarden daadwerkelijk steeds groter worden en zou slechts de mate van overschrijding afnemen. In 2014 zouden er dan nog steeds vijf bemonsteringspunten zijn die wijzen op niet-naleving van de grenswaarden, in plaats van twee zoals in het antwoord aangegeven.

Op basis van de in AIDE en Airbase beschikbare gegevens voor de periode 2010-2014 van de door de individuele bemonsteringspunten in het gewest gemeten concentraties van NO<sub>2</sub>, is de Commissie van mening dat het Brussels Hoofdstedelijk Gewest niet voldoet aan de eisen van bijlage III, punt B, punt 1, onder a), aangezien:

- Volgens AIDE en het Airbase, het in de Belliardstraat in Brussel gelegen bemonsteringspunt in 2012 en 2013 een jaarlijkse concentratie NO<sub>2</sub> van > 60 µg/m<sup>3</sup> heeft gemeten, hetgeen dus duidelijk boven de grenswaarde van 40 µg/m<sup>3</sup> ligt. Echter, de metingen van dit punt zijn niet opgenomen in de verzameling van gegevens (dataset G) omdat het in 2014 niet zou hebben gefunctioneerd.<sup>5</sup>
- Volgens Airbase heeft het bemonsteringspunt Kunst-Wet in de stad Brussel zeer hoge concentraties (> 100 µg/m<sup>3</sup> bijna tweemaal hoger dan in andere stations) gemeten<sup>6</sup>. In het ontwerp van het Plan klimaat en energie van het gewest van mei 2015 (= de gebruikte versie voor de raadpleging van het publiek), is een tabel opgenomen van de concentraties die de meetstations sinds 1981 hebben gemeten, waaronder het bemonsteringspunt Kunst-Wet. De concentraties van dit bemonsteringspunt gemeten tussen 1993 (78 µg/m<sup>3</sup>) en 2008 (101µg/m<sup>3</sup>) geven een opwaartse trend van NO<sub>2</sub> concentraties. Dit punt is echter sinds 2008 niet meer functioneel.

In het licht van de zeer hoge concentraties die in het verleden door de individuele bemonsteringspunten werden gemeten, en zonder dat er omstandigheden zijn op grond waarvan kan worden aangenomen dat de bekende concentraties ter plaatse dramatisch gedaald zouden zijn, heeft het ontbreken van een station op de locatie Kunst/Wet (sinds 2008) en Belliardstraat (sinds 2014) tot gevolg dat het Brussels Hoofdstedelijk Gewest niet heeft verzekerd dat de bemonsteringspunten met het oog op de bescherming van de volksgezondheid zodanig zijn gesitueerd, dat er gegevens worden verkregen over de gebieden binnen de zone waar de hoogste concentraties voorkomen en waaraan de bevolking direct of indirect kan worden blootgesteld gedurende een periode die significant is ten opzichte van de periode die voor de berekening van het gemiddelde van de grenswaarden, en de concentraties in andere gebieden binnen de zone die representatief zijn voor de blootstelling van de bevolking als geheel.

### **3. Artikel 13 van de richtlijn — Niet-nakoming van de verplichtingen van artikel 13, lid 1, gelezen in combinatie met bijlage XI van de richtlijn voor NO<sub>2</sub>**

Lid 1 van artikel 13 van Richtlijn 2008/50/EG bepaalt dat „De lidstaten zorgen ervoor, dat de niveaus van zwaveldioxide, PM10, lood en koolmonoxide in de lucht in de gehele zones en agglomeraties de in bijlage XI vastgestelde grenswaarden niet overschrijden”. Deel B van bijlage XI bij de richtlijn bepaalt een uurgrenswaarde en een jaargrenswaarde voor NO<sub>2</sub> als volgt: jaargrenswaarde van 40 µg/m<sup>3</sup>, grenswaarde van 200 µg/m<sup>3</sup>; mag niet vaker dan 18 keer per kalenderjaar worden overschreden. De lidstaten zijn verplicht zich te houden aan de grenswaarden vanaf 1 januari 2010 (behoudens toepassing van artikel 22 van de richtlijn).

De uur- en jaarlijkse grenswaarden waren eerder vastgesteld door Richtlijn 1999/30/EG van 22 april 1999 betreffende grenswaarden voor zwaveldioxide, stikstofdioxide en stikstofoxiden, zwevende deeltjes en lood in de lucht. Er zij aan herinnerd dat richtlijn 2008/50/EG geen wijzigingen heeft aangebracht in de grenswaarden die in acht moeten

5 Zie: [http://www.irceline.be/en/air-quality/measurements/measurements?set\\_language=en](http://www.irceline.be/en/air-quality/measurements/measurements?set_language=en)

6 Zie: [http://www.leefmilieu.brussels/themas/lucht-klimaat/acties-van-het-gewest/lucht-klimaat-en-energie-een-geintegreerde-visie?view\\_pro=1&view\\_school=1](http://www.leefmilieu.brussels/themas/lucht-klimaat/acties-van-het-gewest/lucht-klimaat-en-energie-een-geintegreerde-visie?view_pro=1&view_school=1), zie blz. 142.

worden genomen. Daaruit volgt dus het bestaan van een duidelijke en onvoorwaardelijke resultaatsverplichting voor de lidstaten om een uurgrenswaarde en de jaargrenswaarde te respecteren, zoals het Hof van Justitie heeft bevestigd in zijn arrest van 19 november 2014 (zaak C-404/13, Client Earth). Deze grenswaarden zijn bindend en zijn ongewijzigd gebleven sinds de inwerkingtreding van Richtlijn 1999/30/EG.

Gezien de jaarverslagen over de luchtkwaliteit die België overeenkomstig artikel 27 van de richtlijn (het laatste verslag van 2 over het jaar 2014 heeft verstrekt op 30 september 2015), merkt de Commissie op dat er in de zone Brussel (BEB10A) nog steeds een overschrijding van de jaarlijkse grenswaarde bestaat en dit sinds 2010. Deze zone valt samen met het grondgebied van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest.<sup>7</sup>

In hun antwoorden van 22 april 2015 en 3 november 2015 bevestigen de autoriteiten van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest dat in 2014 alleen de meetstations in Haren (Station nr. 41N043: 42  $\mu\text{g}/\text{m}^3$ ) en Elsene (Station nr. 41R002: 47  $\mu\text{g}/\text{m}^3$ ) niet hebben voldaan aan de jaargrenswaarde voor  $\text{NO}_2$ .<sup>8</sup> Deze autoriteiten betogen dat twee andere installaties in de regio wel aan deze waarden hebben voldaan zij het met een minimale marge (40 resp. 39  $\mu\text{g}/\text{m}^3$ )<sup>9</sup>.

Volgens de autoriteiten van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest zijn de overschrijdingen als volgt te verklaren:

- Het meetpunt Haren (41 N043) bevindt zich op het grondgebied van de haven van Brussel. De overschrijdingen van de grenswaarde voor  $\text{NO}_2$  zijn hoofdzakelijk het gevolg van uitstoot door het verkeer in de onmiddellijke nabijheid van het bemonsteringspunt. Deze uitstoot wordt gevormd door vrachtverkeer in het industriegebied in de buitenhaven.
- Het bemonsteringspunt Elsene (41R002) bevindt zich op de rand van een zogenaamde *street canyon* met intensief verkeer. De directe emissies van het verkeer en de samenstelling van de omgeving, die niet bevorderlijk is voor de afvoer van de verontreiniging, zijn de twee belangrijkste oorzaken van de overschrijding van de grenswaarde voor  $\text{NO}_2$  aldaar.

Volgens de autoriteiten is gedurende de laatste 10 jaar jaarlijks een verlaging van de concentraties van 0.5  $\mu\text{g}/\text{m}^3$  per jaar gemeten bij het bemonsteringspunt Haren, en van 1.0  $\mu\text{g}/\text{m}^3$  per jaar bij het bemonsteringspunt Elsene. De autoriteiten betogen tevens dat, indien deze verlagingen met dezelfde mate zouden worden voortgezet als die thans wordt gemeten, de naleving van de grenswaarde wordt bereikt in 2018 bij het punt Haren en in 2022 bij het punt Elsene.

Op basis van de meest recente beschikbare gegevens, heeft deze aanmaningsbrief betrekking op de zone Brussel (BEB10A), die nog steeds niet voldoet aan de

---

7 Een oppervlakte van 161  $\text{km}^2$  en een bevolking van 1.175.173 op 1 januari 2015 volgens het Brussels Instituut voor de statistiek en analyse.

8 Volgens het antwoord van 22 april 2015 zou dit meetpunt een concentratie van 48  $\mu\text{g}/\text{m}^3$  meten zonder dat duidelijk is waarom deze concentratie zou zijn afgenomen.

9 Hetzelfde geldt als voor het station nr. 41R002: vergeleken met het antwoord van 22 april 2015 lijkt de aangegeven concentratie in het antwoord van 3 november 2015 neerwaarts bijgesteld te zijn (van 40 tot 39  $\mu\text{g}/\text{m}^3$ ).

jaargrenswaarde voor NO<sub>2</sub> neergelegd in artikel 13 lid 1, gelezen in combinatie met bijlage XI van de richtlijn. Deze situatie van overschrijding van de jaargrenswaarden duurt nu al minstens vijf jaar (namelijk vanaf 2010 en tenminste tot en met 2014). Volgens de website IRCEL<sup>10</sup> werden deze grenswaarden eveneens in 2015 overschreden (het betreft hier echter nog niet gevalideerde resultaten).

De Commissie neemt nota van de verstrekte informatie over de door de Belgische autoriteiten veronderstelde dalende trend van NO<sub>2</sub> concentraties in de zone Brussel en over de verschillende niveaus van maatregelen voor de bestrijding van deze luchtverontreiniging. De aanhoudende overschrijdingen over de gehele periode van 2010 tot en met tenminste 2014, ofwel tenminste gedurende vijf jaar nadat de naleving van de grenswaarden voor NO<sub>2</sub> verplicht werd, toont aan dat het Koninkrijk België heeft nagelaten de nodige passende maatregelen te nemen ter waarborging van de door de richtlijn vereiste naleving van de jaargrenswaarden voor deze zone. Deze constatering wordt versterkt door de op de IRCEL website weergegeven overschrijdingen voor 2015.

Er zij op gewezen dat het Koninkrijk België ten minste tien jaar vóór de inwerkingtreding van de grenswaarden de tijd heeft gehad om zich voor te bereiden op de naleving van de vereisten van de richtlijn. Ingevolge Richtlijn 99/30/EG zijn de tolerantiewaarden voor NO<sub>2</sub> elk jaar geleidelijk afgenomen tot nul op het tijdstip van inwerkingtreding van de grenswaarde voor NO<sub>2</sub>, zijnde op 1 januari 2010. De tolerantiewaarden werden ingevoerd met het oog op de te nemen maatregelen nodig om tot verlaging van de niveaus van verontreinigende stoffen te komen. Overschrijding van de tolerantiewaarde leidde tot de verplichting om plannen inzake luchtkwaliteit op te stellen krachtens artikel 8 lid 4 van Richtlijn 96/62/EG, zijnde de Kaderrichtlijn die tot op die datum van kracht was. Deze verplichting is dus opgevat als een hulpmiddel om de naleving van de grenswaarden na de uiterste datum te bereiken, maar in geen geval om tot na die datum van toepassing te blijven

Tevens zij eraan herinnerd dat de richtlijn in de mogelijkheid voorzag voor de lidstaten om verlenging van de termijn te verkrijgen tot 2015 voor wat betreft NO<sub>2</sub>, onder voorbehoud van het voldoen aan de materiële en procedurele vereisten van artikel 22 lid 1 van de richtlijn. Echter, zoals hierboven weergegeven, hebben de Belgische autoriteiten geen vrijstelling verkregen krachtens de bepalingen van artikel 22 lid 1 van de richtlijn van de verplichte toepassing van de jaargrenswaarde voor NO<sub>2</sub> in de zone 1 (Brussel).

Voorts moet nogmaals worden beklemtoond, dat het Hof van Justitie van de EU in het arrest van 19 november 2014 (zaak C-404/13) heeft bevestigd dat artikel 13 lid 1 van Richtlijn 2008/50/EG voorziet in een resultaatsverplichting (punt 30 van het aangehaalde arrest). Voorts heeft het Hof bevestigd dat de verplichting om aan de grenswaarden te voldoen absoluut is en onafhankelijk is van elke andere verplichting krachtens de richtlijn. Zoals het Hof heeft verklaard, kan een lidstaat niet volledig aan haar verplichtingen uit hoofde van artikel 13 lid 1 van de richtlijn voldoen enkel door het aannemen van een actieplan op grond van artikel 23, lid 1, van de richtlijn (punt 42).

Echter, voor wat betreft het gebied van Antwerpen (BEF02A), waar de Commissie geen bezwaar heeft gemaakt tegen het gevraagde uitstel van de termijn voor het bereiken van de jaargrenswaarde voor stikstofdioxide in bijlage XI van Richtlijn 2008/50/EG, merkt de Commissie op basis van officiële website IRCELINE<sup>11</sup> op, dat de jaargrenswaarden

---

<sup>10</sup> [http://www.irceline.be/nl/luchtkwaliteit/metingen/stikstofdioxide/overschrijdingen?set\\_language=nl](http://www.irceline.be/nl/luchtkwaliteit/metingen/stikstofdioxide/overschrijdingen?set_language=nl)

<sup>11</sup> [http://www.irceline.be/nl/luchtkwaliteit/metingen/stikstofdioxide/overschrijdingen?set\\_language=nl](http://www.irceline.be/nl/luchtkwaliteit/metingen/stikstofdioxide/overschrijdingen?set_language=nl)



voor NO<sub>2</sub>, zoals voorzien in de bepalingen van artikel 13 van de richtlijn, gelezen in samenhang met de bepalingen van bijlage XI, naar alle waarschijnlijkheid niet worden gehaald in 2015. Gedurende de periode waarvoor het uitstel van de termijn voor het bereiken van de jaargrenswaarde voor stikstofdioxide gold heeft de zone van Antwerpen nooit voldaan aan de grenswaarden. De gemiddelde concentratie NO<sub>2</sub> gemeten over de jaren 2010-2014 bedroeg 47µg/m<sup>3</sup> en in december 2015 45 µg/m<sup>3</sup>.

De Commissie behoudt zich derhalve het recht voor, indien de komende jaarverslagen over de luchtkwaliteit aantonen dat andere zones dan die van Brussel niet voldoen aan de jaargrenswaarde voor NO<sub>2</sub>, zoals voorzien bij artikel 13 van de richtlijn, gelezen in samenhang met de bepalingen van bijlage XI, terug te komen op de niet-naleving van de grenswaarden voor NO<sub>2</sub> in die zones in een andere fase van de procedure.

#### **4. Artikel 23 — Niet-naleving van de verplichtingen van artikel 23 lid 1 in samenhang met deel A van bijlage XV van de richtlijn**

In dit onderdeel zal de Commissie eerst het algemene rechtskader uiteenzetten van artikel 23 lid 1 (punten 4.1-4.3) alsmede de feiten, om daarna uiteen te zetten waarom zij van mening is dat het Brussels Hoofdstedelijk Gewest niet heeft voldaan aan het vereiste van artikel 23 lid 1 om een betrouwbare datum te verstrekken waarop conformiteit met de jaargrenswaarde voor NO<sub>2</sub> zal worden bereikt (afdeling 4.4). Vervolgens dat de maatregelen die zijn genomen en/of gepland om de concentratie NO<sub>2</sub> als gevolg van het wegverkeer (de belangrijkste bron van emissie van NO<sub>2</sub>) te verminderen niet doeltreffend genoeg zijn (dus niet passend zijn) om binnen zo kort mogelijke tijd in de zone Brussel de naleving te waarborgen van de jaarlijkse grenswaarden voor NO<sub>2</sub> (onderafdelingen 4.4.2.1-4.4.2.5.). De Commissie zal vervolgens concluderen tot niet-naleving van artikel 23 lid 1 van de richtlijn (onderafdeling 4.4.2.6.).

##### **4.1. Artikel 23, lid 1 — Resultaatsverplichting — beoordeling door de Commissie**

Artikel 23, lid 1 van de richtlijn bevat een duidelijke en nauwkeurige resultaatsverbintenis om in geval van overschrijding doeltreffende actieplannen aan te nemen die ten minste de gegevens bevatten die zijn opgenomen in deel A van bijlage XV.

In de volgende leden worden enerzijds de verplichtingen volgende uit artikel 23 en de voorschriften voor de lidstaten voor het opstellen van plannen voor luchtkwaliteit uiteen gezet, en anderzijds, de analyse gegeven van de tenuitvoerlegging van bepaalde maatregelen uit de luchtkwaliteitsplannen voor de zone die niet aan de grenswaarden voldoet, wat betreft hun volledigheid en passendheid.

Het is de taak van de lidstaten de gegevens te verstrekken die nodig zijn om de Commissie in staat te stellen toe te zien op de naleving van de bepalingen van artikel 23, lid 1, en het evalueren van de geschiktheid van de maatregelen in de plannen voor luchtkwaliteit om te zorgen dat de periode van overschrijding zo kort mogelijk kan worden gehouden zoals vereist in de tweede alinea van artikel 23 lid 1.

Ook moet worden opgemerkt dat de doeltreffendheid van de maatregelen in de plannen inzake luchtkwaliteit (d.w.z. hun vermogen om een einde te maken aan de overschrijdingen in zo kort mogelijke tijd) alleen kan worden gecontroleerd op basis van relevante gegevens over de luchtkwaliteit, gegevens die de lidstaten verstrekken krachtens artikel 27 van de richtlijn binnen een jaar na de goedkeuring en uitvoering ervan. De Commissie kan niet concluderen dat de maatregelen passend zijn en het

mogelijk maken terug te keren naar een situatie van naleving van de grenswaarden, zoals vereist door artikel 23(1), dan nadat zij de desbetreffende gegevens van de kant van de lidstaat heeft ontvangen.

De Commissie herinnert eraan dat, om na te gaan of voldaan wordt aan de eisen van de richtlijn, zij zich baseert op de informatie die de lidstaten zelf verstrekken, met name (maar niet uitsluitend, zie supra, punt 2.1) in de jaarverslagen over de luchtkwaliteit die vereist zijn krachtens de bepalingen van artikel 27 van de richtlijn. Daarom moet de Commissie concluderen, bij gebrek aan recente informatie of van de beschikbare wetenschappelijke gegevens waaruit blijkt dat België de niet-naleving heeft beëindigd of is in staat een einde te maken aan deze situatie van niet-naleving van de grenswaarden voor NO<sub>2</sub>, waardoor een einde is gekomen aan een lange aaneengesloten periode van overschrijdingen, of althans van aanhoudende overschrijdingen, dat het Koninkrijk België niet heeft voldaan aan zijn verplichtingen uit hoofde van artikel 23, lid 1, juncto die van bijlage XV van de richtlijn in de zone Brussel.

Dienaangaande moet worden opgemerkt dat, zelfs indien een plan met betrekking tot de luchtkwaliteit op het eerste gezicht bevredigend lijkt omdat het voldoet aan alle eisen van de richtlijn (die van bijlage XV, deel A), het toch kan blijken dat het plan niet wordt uitgevoerd zoals voorzien of dat de erin opgenomen maatregelen niet het verwachte effect hebben, bijvoorbeeld omdat de analyse van de vervuilingsbronnen onjuist was of omdat andere relevante factoren (zoals het niveau van de industriële productie en de intensiteit van het verkeer) zijn veranderd<sup>12</sup>.

De hierna volgende beoordeling door de Commissie van de naleving van artikel 23 lid 1, gelezen in combinatie met bijlage XV, is gebaseerd op de gegevens die de lidstaat haar heeft verstrekt.

#### **4.2 Artikel 23(1) — Omschrijving van de verplichtingen van de lidstaten in geval van overschrijding van de grenswaarden**

Richtlijn 2008/50/EG introduceerde een tweede alinea van lid 1 van artikel 23, waarin de verplichte invoering van plannen om een einde te maken aan de overschrijdingen van de grenswaarden overschreden. Deze alinea luidt als volgt:

*„ In geval van overschrijding van grenswaarden waarvoor het uiterste tijdstip voor naleving reeds is verstreken, worden in de luchtkwaliteitsplannen passende maatregelen genoemd, zodat de periode van overschrijding zo kort mogelijk kan worden gehouden. De luchtkwaliteitsplannen kunnen bovendien maatregelen omvatten die gericht zijn op de bescherming van kwetsbare bevolkingsgroepen zoals kinderen. ”*

Om een duidelijk beeld te krijgen van de situatie waarop de bepalingen van deze alinea betrekking heeft, moet voor ogen worden gehouden dat de lidstaten reeds een aantal jaren (namelijk vanaf 1 januari 2010) de tijd hebben gehad voor het vaststellen en uitvoeren van maatregelen die ertoe moeten leiden dat concentraties van NO<sub>2</sub> onder de grenswaarden liggen op de uiterste datum die in de richtlijn is neergeteld, danwel,

---

<sup>12</sup> Dit punt wordt geïllustreerd door het regionale plan voor mobiliteit IRIS II, goedgekeurd door het Brussels Hoofdstedelijk Gewest in 2010, waar op blz. 16, wordt gezegd: „Feit blijft dat het gedeeltelijk uitgevoerd IRIS 1-plan ons niet in staat heeft gesteld de doelstellingen van het GewOP te halen (de verkeersdruk met 20% verminderen tegen 2010) en evenmin een voldoende verschuiving naar actieve verplaatsingswijzen – heeft teweeg gebracht.”

ingeval van uitstel is verleend overeenkomstig artikel 22, lid 2, dat dat op 1 januari 2015 het geval is, onder voorbehoud van het treffen van de nodige maatregelen om deze conformiteit te bereiken tegen deze nieuwe termijn van 2015.

Derhalve vereist de tweede alinea van lid 1 van artikel 23 van de richtlijn dat een geschikt mechanisme wordt ingevoerd om een einde te maken aan de periode van overschrijdingen die immers tot ernstige gevaren voor de gezondheid van de mens leidt. De blootstelling aan NO<sub>2</sub> is gekoppeld aan een toename van alle oorzaken van sterfte in verband met cardiovasculaire en respiratoire stoornissen en de toename van de sterfte wegens aandoeningen van de luchtwegen. Vandaar ook het bestaan van de facultatieve bepaling inzake het nemen van aanvullende specifieke maatregelen ter bescherming van kwetsbare groepen in de bevolking, o.a. kinderen.

De overschrijding van de grenswaarden betekent dat de lidstaat niet heeft voldaan aan zijn verplichtingen krachtens het recht van de Unie en dus verplicht is om de nodige maatregelen te nemen om deze situatie te beëindigen door alle passende maatregelen te nemen overeenkomstig de voorschriften van deel A van bijlage XV van de richtlijn. Het plan kan ook maatregelen omvatten die voortvloeien uit artikel 24 van de richtlijn, en moet onverwijld worden medegedeeld aan de Commissie.

Artikel 23, lid 1, van de richtlijn geeft daarmee een duidelijke beschrijving van deze situatie en geeft de middelen aan die de lidstaat in staat moeten stellen — als resultaatsverplichting — de dwingende grenswaarden voor de bescherming van de menselijke gezondheid te respecteren, zoals ook is bevestigd door het Hof van Justitie van de Europese Unie, in het bijzonder in de punten 40 en 41 van het reeds aangehaalde arrest van 19 november 2014 (zaak C-404/13). Een lidstaat die geen passende maatregelen heeft aangenomen of uitvoert kan onder deze omstandigheden niet worden beschouwd als te hebben voldaan aan de hierboven weergegeven verplichtingen.

Met andere woorden, hoewel een Lidstaat een zekere beleidsmarge toekomt bij het vaststellen van de in aanmerking komende passende maatregelen ingevolge artikel 23 eerste lid, dient deze marge noodzakelijkerwijs zo te worden opgevat dat de Lidstaat alle effectieve en proportionele maatregelen neemt met het oog op het emissieprobleem van NO<sub>2</sub> in de betreffende zone of agglomeratie en zo daadwerkelijk en op zo kort mogelijke termijn een einde maakt aan de overschrijding van de in artikel 13, eerste lid, vastgestelde grenswaarden. Deze marge moet aldus worden toegepast dat enerzijds de maatregelen passend zijn gezien de bijzondere omstandigheden heersend in de zone of agglomeratie en anderzijds, de maatregelen de problematiek in die zones snel en concreet aanpakken.

#### **4.3. Artikel 23(1) — beschrijving van de informatie die moet worden verstrekt door de lidstaat**

Om te beoordelen of de lidstaat heeft voldaan aan alle verplichtingen van artikel 23, lid 1, van de richtlijn, gelezen in samenhang met bijlage XV, deel A, is het noodzakelijk na te gaan of de lidstaat een plan heeft aangenomen dat voldoet aan de criteria van dit artikel, zoals besproken onder punt 4.2 hierboven.

##### *"4. Aard en beoordeling van de verontreiniging*

*a) in de voorgaande jaren waargenomen concentraties (vóór de tenuitvoerlegging van de maatregelen ter verbetering);*

*b) sedert de start van het project gemeten concentraties;*

- c) technieken die voor de beoordeling worden gebruikt.*
5. *Bron van de verontreiniging*
- a) lijst van de belangrijkste emissiebronnen die verantwoordelijk zijn voor de verontreiniging (kaart);*
- b) totale emissie van deze bronnen (ton/jaar);*
- c) informatie over de verontreiniging vanuit andere gebieden.*
6. *Analyse van de situatie*
- a) bijzonderheden over de factoren die verantwoordelijk zijn voor de overschrijding (bv. vervoer, ook grensoverschrijdend; vorming van secundaire verontreinigende stoffen in de atmosfeer);*
- b) bijzonderheden over mogelijke maatregelen ter verbetering van de luchtkwaliteit.*
7. *Bijzonderheden over de verbeteringsmaatregelen of -projecten die reeds bestonden vóór 11 juni 2008:*
- a) plaatselijke, regionale, nationale en internationale maatregelen;*
- b) waargenomen gevolgen van deze maatregelen.*
8. *Bijzonderheden over na de inwerkingtreding van deze richtlijn goedgekeurde maatregelen of projecten ter beperking van de verontreiniging*
- a) opsomming en beschrijving van alle maatregelen die zijn opgenomen in het project;*
- b) tijdschema voor de uitvoering;*
- c) raming van de verwachte verbetering van de luchtkwaliteit en van de tijd die nodig is om die doelstellingen te realiseren.*
9. *Bijzonderheden over de maatregelen of projecten die voor de lange termijn worden gepland of onderzocht.*
10. *Lijst van publicaties, documenten, werkzaamheden enz. ter aanvulling van de in deze bijlage vereiste informatie."*

De richtlijn is dus op de volgende logica gebaseerd: om daadwerkelijk effectieve maatregelen te kunnen voorstellen die een einde moeten maken aan de overschrijding van door de richtlijn vastgestelde grenswaarden, moet de Lidstaat allereerst beschikken over alle relevante informatie teneinde die situatie te kunnen vaststellen en vervolgens alle analyses van oorzaken en mogelijke oplossingen te kunnen onderzoeken. Enkel op basis van de feiten en pertinente analyses kunnen maatregelen worden vastgesteld die een einde kunnen maken aan de geconstateerde overschrijdingen. Elke mogelijke oplossing dient dus onderworpen te zijn aan een voorafgaande beoordeling van de ernst en oorzaak van het probleem. Indien niet alle pertinente informatie aanwezig is, is het niet mogelijk een realistische inschatting te maken van het tijdschema voor de uitvoering en van de verwachte verbetering van de luchtkwaliteit en van de tijd die nodig is om die doelstellingen te realiseren.

Het ontbreken van de vereiste informatie in deel A van bijlage XV bij de richtlijn is dus een zeer ernstige aanwijzing voor de conclusie dat de plannen geen passende maatregelen bevatten om de periode van overschrijding zo kort mogelijk te houden. En indien het plan bijvoorbeeld geen analyse van de bronnen van verontreiniging, of de termijn voor de verwezenlijking van de doelstellingen (zie de punten 5, 6 en 8 van bijlage XV, deel A) bevat, kan moeilijk worden geconcludeerd dat de maatregelen in dat plan doeltreffend zijn.

Vervolgens moet worden overgegaan tot een evaluatie van de in het plan vervatte maatregelen en moet met name worden nagegaan of de Lidstaat alle mogelijke maatregelen heeft genomen om het probleem van de voortdurende overschrijdingen te verhelpen. Daarbij is relevant of de maatregelen nog niet besloten zijn en/of nog niet in werking zijn, of de wel vastgestelde en in werking zijnde maatregelen nieuwe maatregelen zijn en sinds wanneer zij worden toegepast en/of het daarbij slechts gaat om een toepassing van reeds sinds één of twee jaar bestaande maatregelen (bestaande maatregelen). Daarbij gaat het dus om omstandigheden die een indicatie kunnen geven over de passendheid van de in werking zijnde maatregelen en dus bijvoorbeeld of de Lidstaat mogelijk aanvullende maatregelen zou moeten nemen zodat de periode van overschrijding zo kort mogelijk kan worden gehouden.

#### **4.4 Artikel 23(1) — de voortdurende overschrijding van de jaarlijkse grenswaarden voor NO<sub>2</sub> toont de ontoereikendheid aan van de maatregelen die gelden in de zone Brussel (BEB10A)**

De jaarverslagen over de luchtkwaliteit (artikel 27 van de richtlijn) over de jaren 2010 tot en met 2014, onderstrepen het blijvende karakter van de niet-naleving van de jaargrenswaarde voor NO<sub>2</sub> in de zone Brussel gedurende ten minste vijf opeenvolgende jaren.

Deze vaststelling is op zich voldoende voor het oordeel van de Commissie dat België niet alle passende maatregelen heeft genomen om in de zone Brussel (BEB10A) de naleving te verzekeren, in de periode van 2010 tot en met 2014, van de jaargrenswaarde voor NO<sub>2</sub> van artikel 13, lid 1, gelezen in samenhang met bijlage XI van de richtlijn. Daardoor is vanaf het begin de doelstelling van bescherming van de menselijke gezondheid en het milieu, zijnde de bestaansreden van de richtlijn, in gedrang gekomen. Ter herinnering, de grenswaarden voor NO<sub>2</sub> die in 2010 in werking zijn getreden waren al vastgesteld bij Richtlijn 99/30/EG, wat betekent dat de lidstaten ruim de tijd hebben gekregen (namelijk al sinds 1999) om de naleving ervan te verzekeren.

De verwezenlijking van deze doelstelling vereist dat de grenswaarden worden nageleefd vanaf januari 2010 en vereist ook de invoering van een geschikt systeem voor de uitvoering van maatregelen en acties die voorgeschreven worden door artikel 23, lid 1, alinea 2, juncto bijlage XV van de richtlijn.

##### **4.4.1. Artikel 23(1) — ontbreken van een vereist plan — analyse van de emissiebronnen en identificatie van maatregelen — geen betrouwbare raming van de datum van naleving van de grenswaarden voor NO<sub>2</sub>**

###### *a) de analyse en identificatie van maatregelen*

De Commissie merkt op dat, op basis van de beschikbare documenten, het Brussels Hoofdstedelijk Gewest is niet voorzien van een luchtkwaliteitsplan in eigenlijke zin, daar het structureel luchtkwaliteitsplan voor de zone Brussel slechts gold tussen 2002 en 2010. Immers, het ontwerp van het Plan Lucht-Klimaat-Energie<sup>13</sup>, dat het meest lijkt op

---

<sup>13</sup> [http://www.environnement.brussels/thematiques/air-climat/laction-de-la-region/air-climat-et-energie-vision-integree?view\\_pro=1&view\\_school=1](http://www.environnement.brussels/thematiques/air-climat/laction-de-la-region/air-climat-et-energie-vision-integree?view_pro=1&view_school=1)

een luchtkwaliteitsplan als bedoeld in artikel 23, lid 1, van de richtlijn, is pas in het stadium van ontwerp<sup>14</sup>.

Het is evenwel duidelijk dat de autoriteiten van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest de bronnen van de emissies en concentraties van NO<sub>2</sub> hebben geanalyseerd en maatregelen en plannen hebben genomen of voorgesteld. Dit betreft — onder meer — het mobiliteitsplan IRIS 2 van 2010<sup>15</sup>, en de Ordonnantie van 2 mei 2013 houdende het Brussels wetboek van lucht, klimaat en energie (COBRACE<sup>16</sup>) en het ontwerp van het Plan Lucht-Klimaat-Energie<sup>17</sup>.

Niettemin, zelfs indien de voor de Commissie beschikbare informatie suggereert dat de bronnen van NO<sub>2</sub>-emissies werden geanalyseerd en dat er maatregelen zijn geïdentificeerd, kan de Commissie op grond van de verschillende plannen en maatregelen die gelden in de zone Brussel (BEB10A) nog steeds de geschatte verbetering van de luchtkwaliteit en de termijn waarbinnen die verbetering zal optreden

*b) geen betrouwbare raming van de datum van naleving van de grenswaarden voor NO<sub>2</sub>*

Het bestaan van verschillende plannen en maatregelen, elk met analyses en schattingen, maakt het moeilijk om tot een analyse en beoordeling te komen van de raming van de doelmatigheid in het licht van de verplichting van artikel 13, lid 1, van de richtlijn. Het ontbreken van een geïntegreerde beleidsvorming wordt overigens geïllustreerd door het feit dat in de antwoorden van de gewestelijke autoriteiten sprake is van het voldoen aan de jaargrenswaarde in de zone in 2022 (antwoord van 3 november 2015), of reeds in 2018 (op basis van jaarlijkse vervangingsratio van het wegvervoer), zonder evenwel terzake een éénduidig standpunt in te nemen.

In dit stadium is het dus niet mogelijk om na te gaan of de plannen en maatregelen het gewest in staat zullen stellen om het resultaat op korte termijn te verzekeren zoals vereist door artikel 23, lid 1, juncto bijlage XV. Derhalve merkt de Commissie om te beginnen op, dat dit ontbreken van betrouwbare ramingen impliceert dat niet aan de bepalingen van punt 8, onder c), van deel A van bijlage XV van de richtlijn is voldaan, en dat dit ernstige twijfel oproept over de passendheid van de betrokken plannen en maatregelen om de periode van overschrijding zo kort mogelijk te houden.

De Commissie wenst echter nog het volgende op te merken ten aanzien van de geschatte datums van naleving die door de autoriteiten van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest in de verschillende antwoorden zijn gegeven.

*c) op de geschatte data van naleving*

---

14 In het antwoord op het met redenen omkleed advies in zaak 2008/2184 betreffende de PM10, hebben Brusselse autoriteiten opgemerkt: „Het Gewest herinnert de Europese Commissie aan de aanneming in eerste lezing op 26 september 2013 van het regionale plan lucht-klimaat-energie, die voldoen aan de criteria van artikel 23.”

15 <http://www.mobielbrussel.irisnet.be/articles/de-mobiliteit-van-morgen/in-enkele-woorden>

16 [http://www.ejustice.just.fgov.be/cgi/article\\_body.pl?language=fr&caller=summary&pub\\_date=2013-05-21&numac=2013031357](http://www.ejustice.just.fgov.be/cgi/article_body.pl?language=fr&caller=summary&pub_date=2013-05-21&numac=2013031357)

17 <http://www.leefmilieu.brussels/themas/lucht-klimaat/acties-van-het-gewest/lucht-klimaat-en-energie-een-geintegreerde-visie1>

De Belgische autoriteiten wijzen erop dat als de vermindering van de concentraties van NO<sub>2</sub> in dezelfde mate wordt voortgezet, de naleving van de grenswaarde wordt bereikt rond 2018 bij het meetpunt Haren en in 2022 in Elsene.<sup>18</sup> Dienaangaande moet worden geantwoord, dat:

- 1) zolang een bemonsteringspunt concentraties meet die hoger zijn dan de grenswaarden voor NO<sub>2</sub> kan de zone niet worden beschouwd als in orde met het oog op de verplichting van artikel 13, lid 1, van de richtlijn, en
- 2) de datum van 2018 en — a fortiori — die van 2022 is duidelijk onaanvaardbaar omdat de situatie van niet-naleving van de grenswaarden al sinds 2010 jaar voortduurt.

*d) op het gebruik van trends voor het bepalen van de datum van naleving*

Ook al is het niet geheel uitgesloten dat een datum waarop aan de grenswaarden wordt voldaan (geheel of gedeeltelijk) wordt gebaseerd op een analyse van tendensen, dat neemt niet weg dat er altijd een volledige analyse moet zijn wil die als betrouwbaar kunnen worden gekwalificeerd. Met name wil de Commissie hier ernstige twijfels uiten over de juistheid van de analyse en de conclusie gebaseerd op het argument van de jaarlijkse vernieuwing van het wagenpark en de bijbehorende emissies.

Op basis van de informatie waarover de Commissie beschikt kan niet worden nagegaan of de reële emissies van auto's (met name diesel) in aanmerking zijn genomen of niet. Gelet op de discussies naar aanleiding van de onthullingen in 2015 over de feitelijke emissies en de werking van de emissietesten is het duidelijk dat er zeer voorzichtig omgegaan moet worden met dergelijke tendensen en dat uitleg nodig is over de grondslag van de gemaakte analyses.

Bovendien moet worden benadrukt dat de ramingen er geen rekening mee lijken te houden dat de gemiddelde reistijd volgens recente studies steeds maar toeneemt. De emissies van NO<sub>2</sub> die zijn gerelateerd aan de reistijd (hetgeen in het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest met name afhankelijk is van de congestie) lijken niet in aanmerking te zijn genomen. Volgens een recente studie over heel België, reizen meer dan twee op de drie werknemers hoofdzakelijk per auto naar het werk (71 % tegen 15 % per fiets of te voet en met het openbaar vervoer 14 %). Bovendien bedraagt de gemiddelde tijd voor reizen naar en van het werk met de auto in België 54 minuten per dag, echter wat de werknemers in Brussel betreft geeft de studie aan dat de duur van reizen tussen de woonplaats en de werkplek bijzonder lang is voor personen die in Brussel werken.<sup>19</sup> Zij zijn niet minder dan 95 minuten per dag op weg naar hun werk en omgekeerd (tegen 49 minuten in Vlaanderen en 51 in Wallonië). Meer dan 60 % van de

---

18 Zie het antwoord van 3 november 2015

19 Securex, leverancier van diensten, personele middelen, september 2015, over heel België. De studie vermeldt ook dat „het huidige reizen tussen de woonplaats en de werkplek bijzonder lang en pijnlijk is voor mensen die in Brussel werken [...]” en dat „de studie geeft aan dat de Belg gemiddeld 77 minuten met een auto van en 46 minuten met een personenvoertuig onderweg is”. Zie: <http://press.securex.be/jusqua-1h30-sur-la-route-quand-on-travaille-en-ville>

Deze termijn van 54 minuten per dag zou overigens een verdubbeling betekenen vergeleken met de situatie in 2002 (zie „mobiliteit”, Hubert-Toint, Namen 2002).

mensen die in Brussel werken besteden meer dan één uur aan het traject per auto terwijl in Vlaanderen en Wallonië dit percentage slechts 21 % bedraagt. In de Belgische „gemiddelde” stad (inclusief Brussel) is een werknemer meer dan 61 minuten op weg naar zijn werk en woonplaats, zijnde ongeveer een kwartier langer dan indien hij buiten de stad zou werken. Zoals hierna zal worden aangetoond, rijdt het overgrote deel van de auto's van de zaak op diesel en is diesel één van de belangrijkste bronnen van NO<sub>2</sub>.

Volgens de studie „Urban Mobility Scorecard Annual report” (gepubliceerd door Inrix) „*Belgium was the most Congested Country in Europe in 2014*”.<sup>20</sup> In 2014 stond Brussel nog steeds op de tweede plaats in Europa als stad met de meeste files (na Londen). Bekend is evenwel dat de NO<sub>2</sub>-emissies van de voertuigen in files groter zijn vergeleken met die op een weg waar sprake is van doorstroming. Dit punt wordt verder uitgewerkt in het volgende deel over de beoordeling van de doeltreffendheid van maatregelen ten aanzien van het wegverkeer.

Bijgevolg kan de Commissie niet concluderen dat de ramingen ten aanzien van de datum waarop aan de grenswaarden zal worden voldaan (2018) voldoende betrouwbaar zijn.

Echter, ondanks het ontbreken van een van kracht zijnd luchtkwaliteitsplan (omdat het plan Lucht-Klimaat-Energie zich nog in het stadium van ontwerp bevindt), alsmede van een betrouwbare datum waarop aan de grenswaarden zal worden voldaan, heeft de Commissie de doeltreffendheid van de plannen en (ontwerp-) maatregelen ter vermindering van de verontreiniging in de zone Brussel beoordeeld. In dit verband wenst de Commissie de volgende opmerkingen te maken.

#### **4.4.2. Artikel 23(1) — het verkeer is de belangrijkste bron van de uitstoot van NO<sub>2</sub> in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest — beschrijving en analyse van de genomen/geplande maatregelen inzake deze bron**

##### **4.4.2.1 Beschrijving van de genomen/geplande maatregelen tegen de uitstoot door het verkeer**

Volgens de antwoorden van de autoriteiten van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, is het verkeer nog altijd de voornaamste bron van emissie in het gewest en vertegenwoordigen dieselvoertuigen het grootste deel van de totale emissies door het verkeer.<sup>21</sup> Deze vaststelling geldt overigens voor heel België.<sup>22</sup>

---

20 Zie: <http://inrix.com/scorecard/key-findings-us/>

21 Zie het antwoord van 30 mei 2014

22 Er zij gewezen op het feit dat het wagenpark (alle categorieën samen) sterk gestegen is in België en blijft stijgen: van 6.158.742 in 2005 tot 6.993.767 in 2013, 7.076.238 in 2014 en 7.175.062 in 1 augustus 2015, wat neerkomt op een stijging met 1,4 % ten opzichte van 2014.

Het aantal dieselpersonenauto's is nauwelijks toegenomen in 2015 in vergelijking met 2014, maar is nog steeds hoog in vergelijking met auto's die rijden op benzine: Op een totaal van 5.623.579 auto's zijn er 3.457.526 auto's die rijden op diesel en 2.091.327 die rijden op benzine.

Wat bedrijfsvoertuigen voor het vervoer van goederen (die vooral op diesel rijden): op 1 augustus 2015 waren er daarvan 770.508 in België, hetgeen neerkomt op een stijging met 2,4 % ten opzichte van 2014.



Het woon-werkverkeer betreft grotendeels verkeer naar en vanuit het gewest. Deze vaststelling wordt overigens bevestigd door de analyse van het mobiliteitsplan IRIS 2 van mei 2015.<sup>23</sup>

In 2010 bedroeg het gebruik van de auto voor afstanden binnen het gewest 32 % en 63 % voor verplaatsingen van en naar het gewest. In 2012 werd 67 % van de NO<sub>2</sub>-emissie veroorzaakt door de sector wegvervoer, zijnde de belangrijkste sector voor die uitstoot. Van die emissies door de wegvervoersector, is niet minder dan 96 % afkomstig van dieselveertuigen.<sup>24</sup>

Aangezien het wegvervoer de belangrijkste bron is, verwijzen de autoriteiten van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest naar de invoering van een belasting per kilometer voor vrachtwagens in 2016 als een van de genomen maatregelen.<sup>25</sup> Blijkens het antwoord van 22 april 2015 hebben de drie Gewesten op 21 januari 2011 daartoe een politiek akkoord over een hervorming van de wegenbelasting gesloten. Deze overeenkomst voorziet in een gewestelijk systeem voor kilometerheffing.<sup>26</sup> De kilometerheffing voor vrachtwagens van 3,5ton (of meer) moet in werking treden met ingang van april 2016.<sup>27</sup>

In hun antwoord van 30 mei 2014 hebben de Belgische autoriteiten ook gewezen op de vernieuwing van het wagenpark van 22 % per jaar. Deze vernieuwing zou leiden tot een vermindering van 14 % per jaar van de uitstoot van NO<sub>x</sub> zijnde een voorloper van NO<sub>2</sub> (op basis van het model COPERT V10.0). De vernieuwing van het park zou dus een effect op de NO<sub>2</sub>-emissie hebben vanaf het in het verkeer brengen van voertuigen die voldoen aan de norm Euro 6, dat wil zeggen vanaf september 2015. De autoriteiten zijn daarom van mening dat in 2018 — *ceteris paribus* — de grenswaarde voor NO<sub>2</sub> in alle bemonsteringspunten in het Brussels Gewest zullen worden gehaald.

Deze autoriteiten verwijzen ook naar de vermindering van het verkeersvolume dat beoogt is met het gewestelijk plan voor mobiliteit IRIS 2, vastgesteld in 2010, en met de vaststelling van de Ordonnantie van 2 mei 2013 houdende het Brussels wetboek van lucht, klimaat en energie (COBRACE), en van een ontwerp van het plan Lucht-Klimaat-Energie.

#### **4.4.2.2 Artikel 23(1) — analyse van de tendensen van het wegverkeer en reeds genomen maatregelen**

---

Wat bussen en toerbussen (die ook hoofdzakelijk op diesel rijden): op 1 augustus 2015 warer er daarvan 16.094, wat neerkomt op een stijging met 0,7 % ten opzichte van 2014.

Zie: [http://statbel.fgov.be/fr/statistiques/chiffres/circulation\\_et\\_transport/circulation/parc/](http://statbel.fgov.be/fr/statistiques/chiffres/circulation_et_transport/circulation/parc/)

23 <http://www.bruxellesmobilite.irisnet.be/articles/la-mobilite-de-demain/en-quelques-mots>

24 Zie het antwoord van 30 mei 2015

25 Het is algemeen bekend dat het merendeel van de vrachtwagens op diesel rijden.

26 Viapass, zie het samenwerkingsakkoord van 31 januari 2014 tussen het Vlaamse Gewest, het Waalse Gewest en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest betreffende de invoering van het systeem voor kilometerheffing op het grondgebied van de drie gewesten en de oprichting van een interregionale partnerschapsovereenkomst publiekrechtelijke Viapass in de vorm van een gemeenschappelijke instantie zoals bedoeld in artikel 92 bis, lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen

27 <http://www.viapass.be/fr/>

Aangezien het wegverkeer de belangrijkste bron is van de uitstoot van NO<sub>2</sub> is het dienstig eraan te herinneren dat zelfs indien het aantal gereden kilometers per voertuig is gedaald (ten minste in 2012 en daarna volgens de federale autoriteiten stagneerde in 2013), het totale volume van vervoer (private en publieke) op het grondgebied van de regio niet is gedaald en dat voertuigen (waarvan de meeste zijn uitgerust met dieselmotoren) een heel belangrijke bron van emissies blijven.

Er is geen informatie op grond waarvan geconcludeerd kan worden dat, nu de omvang van het wegverkeer en het gebruik van auto's in België niet lijkt te verminderen, de uitstoot door het wegvervoer aanzienlijk is gedaald. Integendeel, aangezien de emissies van voertuigen ook afhangen van de verkeerscondities en dus niet alleen van de afstand, is de reistijd thans de belangrijkste bepalende factor van de emissies. In dat opzicht komt België voor het tweede opeenvolgende jaar op de eerste plaats van de ranglijst opgesteld door INRIX<sup>28</sup>.

De Commissie wenst de volgende opmerkingen maken over de reeds genomen of geplande maatregelen ter verbetering van de luchtkwaliteit in de zone Brussel. De Commissie, die zich bewust is van de bevoegdheidsverdeling tussen het federale niveau en de gewesten, zal eerst opmerkingen maken over de maatregelen die op federaal niveau genomen worden en vervolgens over de (inter-) gewestelijke maatregelen. De Commissie heeft in haar analyse ook rekening gehouden met de in het kader van inbreukprocedure 2008/2184 betreffende de verontreinigende stof PM<sub>10</sub> ontvangen antwoorden, omdat het wegverkeer ook één van de voornaamste bronnen van uitstoot van PM<sub>10</sub> is.

#### **4.4.2.3 Artikel 23(1) — analyse van de nationale maatregelen (op federaal niveau) ten aanzien van de uitstoot van NO<sub>2</sub> te wijten aan het wegverkeer — de effecten van de EURO normen — de belasting op diesel**

Zoals blijkt uit het antwoord van de Belgische autoriteiten van 30 mei 2014, zijn het vervoer en het wegverkeer en met name dieselauto's, de belangrijkste bronnen van NO<sub>2</sub>-emissies in Brussel (BEB10A). Bijgevolg strekt de beoordeling van de maatregelen tot het nagaan of de maatregelen effect hebben op deze belangrijke bron.

##### *a) de EURO-normen*

Over de schadelijkheid van diesel voor de menselijke gezondheid, en het aandeel van deze bron in de concentraties van NO<sub>2</sub>, zal volgens de Belgische autoriteiten de vernieuwing van de samenstelling van het wagenpark leiden tot een beperking van deze emissies. De autoriteiten betogen:

„Er zij opgemerkt dat de naleving van de normen voor luchtkwaliteit en met name die betreffende de jaarlijkse concentraties van NO<sub>2</sub> ook wordt beïnvloed door de door de EU opgelegde Euro normen. Er is aangetoond dat de uitstoot door voertuigen die voldoen aan de Euro normen onderschat worden wegens de niet-representativiteit van de cyclus (NEDC) in een stedelijke omgeving.<sup>29</sup> Deze

---

28 Zie: <http://inrix.com/scorecard/key-findings-us/>

29 Volgens het artikel van Theodoros Tzamkiozis et al (2010), de daadwerkelijke uitstoot van NO<sub>x</sub> door een licht voertuig of een bestelauto die voldoen aan de norm Euro 4 wordt met een factor 3.6 onderschat. Zie: <http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S1352231009010139>

situatie in aanmerking genomen, maar gesteld dat de Euro 4-normen ervoor zouden zorgen dat voertuigen 3.6 keer minder uitstoten dan daadwerkelijk het geval is, zou de jaargrenswaarde voor NO<sub>2</sub> concentraties al in 2011 zijn nageleefd."

De Commissie merkt echter op dat de invoering en handhaving van de Euro norm niet de enige manier is om ervoor te zorgen dat de grenswaarden voor NO<sub>2</sub> in de lidstaten worden gerespecteerd. Andere mogelijkheden, zoals het stimuleren van vernieuwing van het wagenpark of verminderen van het aantal door de bestaande vloot afgelegde kilometers de NO<sub>2</sub>-emissies ook omlaag kunnen brengen<sup>30</sup>.

*b) vervanging van het wagenpark — ontbreken van stimulans om dieselauto's te vervangen*

De Commissie merkt op dat een fundamentele zwakte van de door België gekozen aanpak voor het verminderen van de emissie van NO<sub>2</sub> is gebaseerd op het feit dat de overheid zich baseert op een verandering van de samenstelling van het wagenpark naar een park dan minder stikstofdioxide uitstoot. Welnu, het belastingbeleid ten aanzien van dieselvoertuigen lijkt momenteel niet te stroken met deze redenering. De vervanging van de voertuigen wordt momenteel niet gestimuleerd.

Wat betreft de argumenten van de Belgische autoriteiten ten aanzien van het falen van de verwezenlijking van de doelstelling van vermindering van de NO<sub>x</sub>-uitstoot<sup>31</sup> door de geleidelijke inwerkingtreding van de emissienormen Euro 1 tot en met euro 5, erkent de Commissie dat hoewel de norm Euro 5 heeft geleid tot een aanzienlijke vermindering van de uitstoot van PM<sub>10</sub> (95-98 %), deze inderdaad niet heeft geleid tot een effectieve verlaging van de uitstoot van NO<sub>2</sub> door personenauto's die op diesel rijden.

De Commissie merkt evenwel op dat dit feit al sinds enkele jaren bekend is en dat de lidstaten, België meegerekend, desalniettemin hun fiscale beleid niet hebben gewijzigd, bijvoorbeeld ten aanzien van het prijsverschil tussen benzine en diesel.<sup>32</sup> De Commissie herinnert er tevens aan dat de lidstaten zelf verantwoordelijk zijn voor de handhaving van de wetgeving van de Unie met betrekking tot de beperking van de voertuigemissies. De Commissie is begonnen met een proces dat tot de ontwikkeling van nieuwe testcycli van emissies onder reële rijomstandigheden moet leiden. Maar dit proces kan geenszins als verklaring of verweer worden gebruikt wegens het niet naleven van de grenswaarden van artikel 13, lid 1, van de richtlijn door de lidstaten. De Commissie neemt er nota van dat, hoewel de keuze van de maatregelen om de luchtkwaliteit wordt overgelaten aan de lidstaten, ook andere maatregelen dan de Euro-normen aanzienlijk kunnen bijdragen tot de oplossing van het probleem, zoals een verbod op het gebruik van dieselvoertuigen in bepaalde stedelijke gebieden (*Low Emission Zones*), of beperking van de toegang tot gebieden op basis van de werkelijke emissies, alsmede de bevordering van hybride of elektrische auto's of andere voertuigen met lage uitstoot. Dit kan een positief effect hebben in termen van vermindering van NO<sub>2</sub> en CO<sub>2</sub> in een zone als de onderhavige waarin de grenswaarden al sinds 2010 worden overschreden.

---

<sup>30</sup> Mits geen grotere reistijd, zie hierboven.

<sup>31</sup> NO<sub>x</sub> is een voorloper van NO<sub>2</sub>

<sup>32</sup> Het verschil in belastingheffing tussen diesel en benzine van diesel bedraagt in België 72 % ten voordele van diesel (100% betekent gelijke heffing tussen diesel en benzine).

Wat de vernieuwing van het wagenpark betreft, is de Commissie van oordeel dat dit op zich niet beschouwd kan worden als een maatregel in de zin van artikel 23 van de richtlijn. Een extrapolatie van de huidige trends veronderstelt dat er verder niets verandert (*ceteris paribus*). Echter, om de naleving van de jaargrenswaarden binnen zo kort mogelijke termijn te garanderen moet de tendens minstens worden ondersteund danwel verder worden versterkt.

Een ander probleem betreft de auto van de zaak die in België voor de overgrote meerderheid op diesel rijdt. In België maakt de terbeschikkingstelling van bedrijfswagens deel uit van een traditie van beloning van werknemers. In elk geval zou een algemene maatregel, zoals de wijziging van het fiscale beleid inzake diesellootvoertuigen, een eerste stap kunnen zijn naar een vermindering van de concentraties van NO<sub>2</sub> in de zone Brussel, aangezien chauffeurs van bedrijfswagens met dieselmotor ongeveer 50 % van het verkeer in de zone Brussel vertegenwoordigen.<sup>33</sup>

#### **4.4.2.4 Artikel 23(1) — Inter-gewestelijke maatregelen om NO<sub>2</sub>-emissies te verminderen — belasting op de inverkeersstelling**

In hun antwoord wijzen de autoriteiten van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest ook op de invoering van een belasting per kilometer voor vrachtwagens in april 2016.<sup>34</sup> Blijkens het antwoord van 22 april 2015 hebben de drie Gewesten op 21 januari 2011 een politiek akkoord gesloten over een hervorming van de wegenbelasting. Deze overeenkomst voorziet — onder andere — in de invoering van intelligente kilometerheffing (*'prélèvement kilométrique intelligent'*) voor vrachtwagens en van een elektronisch wegvignet voor lichte voertuigen. De overeenkomst voorziet ook in een hervorming van de belastingen op motorvoertuigen die op termijn zou worden berekend op basis van de parameters van het voertuig.<sup>35</sup> Bij de nieuwe manier van berekening van de belasting op de inverkeersstelling zal rekening worden gehouden met de CO<sub>2</sub>-emissies, maar ook met die van de belangrijkste verontreinigende stoffen, zoals NO<sub>x</sub> en fijn stof alsmede met de soort brandstof.

In het kader van deze overeenkomst zijn de gewesten een systeem voor kilometerheffing overeengekomen. De kilometerheffing voor vrachtwagens van 3,5ton (of meer) moet van toepassing raken met ingang van april 2016<sup>36</sup>.

Hoewel de Commissie uit het antwoord begrijpt dat de Belgische autoriteiten van mening zijn dat het nodig is verdere maatregelen te nemen om te voldoen aan de jaargrenswaarde, constateert zij dat nog niet alle maatregelen waarin de samenwerkingsovereenkomst voorziet zijn uitgevoerd. België heeft dus nog niet alle passende maatregelen genomen om te voldoen aan de verplichtingen van artikel 23, lid 1, van de richtlijn.

---

33 Volgens de pers van 10 oktober 2015 heeft de premier van de Belgische federale regering aangekondigd dat de overeenkomst voor een wijziging van de belasting („tax shift”), onder andere een verhoging van de belasting op diesel (tussen 2016 en 2018) inhoudt. De Commissie heeft geen details.

34 De maatregelen werden uitgewerkt in het antwoord op de ingebrekestelling in zaak 2008/2184 betreffende de PM10.

35 Zie ook: <http://www.bruxellesmobilite.irisnet.be/articles/la-mobilite-de-demain/fiscalite-routiere>

36 <http://www.viapass.be/fr>

Verder heeft de Commissie niet kunnen nagaan of de datum van 2016 nog steeds actueel voor de andere maatregelen dan de genoemde belasting per kilometer voor vrachtwagens.

Bovendien moet de (toekomstige) kilometerheffing alleen voor zware vrachtwagens op de autosnelwegen in België gelden, maar niet voor zware voertuigen die rijden op andere wegen of zelfs op de zwaartepunten in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest of voor bestelwagens en personenauto's. Aangezien de NO<sub>2</sub>-emissie wordt gekenmerkt door een vrij beperkte spreiding (in tegenstelling tot de uitstoot van PM<sub>10</sub> die zich gemakkelijk verspreidt over grote afstanden), zal deze maatregel op zichzelf geen garantie vormen voor een vermindering van de emissies in de zone Brussel. Deze maatregel zal daarom niet noodzakelijk een positief effect hebben op de overschrijdingen van de jaarlijkse grenswaarde voor NO<sub>2</sub> in de zone Brussel.

Wat de toekomstige maatregel van een elektronisch wegvignet voor lichte voertuigen betreft is het van belang er op te wijzen dat het Federaal Planbureau in haar publicatie „Kansen van vervoer”, blz. 87 aangeeft dat: „ Men kan zich reeds vragen stellen bij de keuze van het autowegenvignet voor auto's en bestelwagens in plaats van een kilometerheffing zoals voor vrachtwagens. Als het de bedoeling is het aantal op de weg afgelegde kilometers te verminderen, lijkt het a priori relevanter een kilometerheffing in te voeren dan een vast bedrag dat, eens het is betaald, niet aanzet tot het controleren van het aantal afgelegde kilometers. " Het aantal afgelegde kilometers met auto's (diesel) vertoont een rechtstreeks verband met de NO<sub>2</sub>-emissies alsook met de tijd die men in het voertuig verblijft (Brussel wordt gekenmerkt door aanzienlijke files in Brussel).<sup>37</sup>

De Commissie is daarom van oordeel dat de maatregelen genomen op inter-gewestelijk niveau niet passend zijn voor het verminderen van de concentraties van NO<sub>2</sub> in de zone Brussel binnen een zeer korte termijn.

#### **4.4.2.5 Artikel 23(1) — analyse van de maatregelen van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest om de uitstoot door het verkeer van post 2**

Het antwoord van de Belgische autoriteiten van 30 mei 2014 geeft aan dat, om de uitstoot en dus de concentraties van NO<sub>2</sub> te beperken, het Brussels Hoofdstedelijk Gewest al maatregelen heeft genomen ten aanzien van het wegvervoer.

Het gewest verwijst naar de beoogde vermindering van het volume van het verkeer door middel van het regionale plan voor mobiliteit IRIS 2, dat in 2010 is vastgesteld. Dit plan bevat geen juridisch bindende maatregelen, maar zou moeten bijdragen aan een afname van de concentraties van verontreinigende stoffen in 2014 en tot een daling van 6 tot 10 % van de omvang van het verkeer ten opzichte van 2001 (voertuigen/km). Het plan voorziet tevens in een vermindering met 20 % van de auto-druk in 2018. Het plan voorziet ook in een vermindering met 16 % van de parkeerdruk op de openbare weg in 2018 in overleg met de gemeenten. Er wordt op gewezen dat ingevolge dit plan gemeenten concrete maatregelen moeten nemen. De Commissie merkt op dat de meeste van deze maatregelen zijn gericht op het bereiken van gedragsverandering op verkeersgebied en dat er bijgevolg geen garantie bestaat dat deze maatregelen de beoogde gevolgen hebben op de kortst mogelijke termijn, zoals vereist wordt door artikel 23, eerste lid, van de richtlijn.

---

<sup>37</sup> Zie: [http://www.plan.be/publications/publication\\_det.php?lang=nl&KeyPub=1163](http://www.plan.be/publications/publication_det.php?lang=nl&KeyPub=1163).

Wat het parkeerbeleid betreft heeft het Gewest drie besluiten aangenomen.<sup>38</sup> Het regionaal parkeerbeleid is in werking getreden op 1 januari 2014. Er moeten echter nog Gemeentelijke Mobiliteitsplannen (GMP) worden vastgesteld met specifieke maatregelen die van toepassing zijn op hun grondgebied. Het parkeerbeleid verwijst ook niet als zodanig naar het bereiken van een verbetering van de luchtkwaliteit en bevat ook geen effectbeoordeling in die zin die de Commissie in staat stelt om de effecten op de luchtkwaliteit en termijnen waarop die gehaald zouden worden te beoordelen.

De Ordonnantie van 2 mei 2013 houdende het Brussels wetboek van lucht, klimaat en energie (COBRACE), omvat talrijke (juridisch bindende) maatregelen op het gebied van energie-efficiëntie, ontwikkeling van hernieuwbare energiebronnen, vervoer, luchtkwaliteit en klimaat. De COBRACE heeft — onder meer — de volgende doelstellingen: de integratie van het regionale beleid van lucht, klimaat en energie, vermindering van de milieueffecten die voortvloeien uit de behoeften aan mobiliteit en de voorbeeldfunctie van overheidsinstanties voor de energie-efficiëntie van gebouwen, vervoer en rationeel gebruik van energie.

Volgens het antwoord van 22 april 2015, betreffen de maatregelen van het Gewest en die een impact hebben op het dieselveuwigpark: het verbod voor overheidsinstanties voor de aankoop of leasing van dieselveuwigten voor de MIVB, het verbod op het in het verkeer brengen van nieuwe dieselveuwigten, de verplichting voor bedrijven om transportplannen op te stellen en de inaanmerkingneming van de „éco-score” in hun „car policy”.

Echter, met betrekking tot de vervanging van de vloot van dieselveuwigten en bussen van de MIVB, maakt het antwoord geen melding van een jaarlijkse vervanging of een termijn waarbinnen de huidige vloot van voertuigen en bussen volledig zal zijn vervangen.

Voor toekomstige maatregelen verwijst het antwoord naar een hervorming van de verkeersbelasting en de belasting op de inverkeersstelling (zie hierboven), de invoering van zones met lage emissies (waarvan de details moeten nog worden vastgesteld) en het actieplan voor elektrische voertuigen (er is een studie over dit onderwerp). Het is voldoende om te concluderen dat het hierbij alleen gaat om toekomstige maatregelen.

Ook wordt door de autoriteiten verwezen naar het ontwerp van het gewestelijk Plan Lucht-Klimaat-Energie, dat haar grondslag vindt in het BWLKE (Brussels Wetboek van Lucht, Klimaat en Energiebeheersing, in het Frans: COBRACE). In de versie die is onderworpen aan een openbaar onderzoek, is voorzien in 130 acties, gebundeld rond 9 assen die gericht zijn op sectoren die veel energie verbruiken, broeikasgassen uitstoten en voor luchtvervuiling zorgen (gebouwen, transport, consumptie, enz.).

---

38 [Besluit van 18 juli 2013 van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering houdende het reglementaire luik van het Gewestelijk Parkeerbeleidsplan](#)

[Besluit van 18 juli 2013 van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering betreffende de gereguleerde parkeerzones en de vrijstellingskaarten](#)

[Besluit van 12 december 2013 van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering tot wijziging van het Besluit van 18 juli 2013 van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering betreffende de gereguleerde parkeerzones en de vrijstellingskaarten](#)

Zie: <http://www.bruxellesmobilite.irisnet.be/articles/la-mobilite-de-demain/plan-stationnement>

Het ontwerpplan legt de krachtlijnen vast, net als de maatregelen die moeten worden genomen (vaak op gemeentelijk niveau, hetgeen extra tijd impliceert voordat de effecten zich zullen voordoen) om de gewestelijke doelstellingen inzake lucht, klimaat en energie-efficiëntie te verwezenlijken. Het plan werd op 2 april 2015 in tweede lezing goedgekeurd. In juni en juli 2015 werd het aan een openbaar onderzoek onderworpen. Het plan lijkt echter nog niet definitief vastgesteld door de Brusselse regering.

De autoriteiten van de gemeente Brussel — stad stelden in 2015 een voetgangerszone in in het stadscentrum maar er is geen informatie beschikbaar om na te gaan wat het mogelijke effect op de overschrijdingen van concentraties van NO<sub>2</sub> is.<sup>39</sup>

Bovendien, aangezien het gaat om maatregelen die nog niet zijn vastgesteld (zoals het regionale Plan Lucht-Klimaat-Energie, met de daarin voorziene lage emissie zone, of die welke worden bedoeld in de Samenwerkingsovereenkomst van 21 januari 2011) is het niet mogelijk voor de Commissie om te concluderen dat zij uiteindelijk ook daadwerkelijk zullen worden aangenomen en, indien dat het geval is, of zij effect sorteren vóór het verstrijken van de geplande datum voor de verwezenlijking van de doelstellingen in de zin van punt c) van 8) van deel A van bijlage XV van de richtlijn.

#### **4.4.2.6 Artikel 23(1) — conclusie ten aanzien van de doeltreffendheid van de maatregelen die werden genomen in de zone Brussel gezien de voornaamste bron van emissies van NO<sub>2</sub> aldaar**

De NO<sub>2</sub>-emissies, die aan de basis liggen van de overschrijding van de jaargrenswaarden sinds 2010, zijn grotendeels te wijten aan het wegverkeer. Uit het voorgaande volgt dat de Commissie van mening is dat het ontbreken van vaststelling en tenuitvoerlegging in de zone Brussel van bovengenoemde maatregelen om de emissies van het wegverkeer te verminderen, ernstige twijfel doet rijzen over algemene doeltreffendheid van de plannen en maatregelen, in verband met de vereisten van de richtlijn, en hun vermogen om de jaarlijkse overschrijdingen van de grenswaarden te beëindigen door de emissies onder de grenswaarden voor NO<sub>2</sub> te brengen, en dit in zo kort mogelijke tijd zoals vereist wordt door de tweede alinea van lid 1 van artikel 23 van de richtlijn.

De situatie waarin niet aan de jaargrenswaarde voor NO<sub>2</sub> wordt voldaan bestaat al sinds 2010 in de luchtkwaliteitszone Brussel (BEB10A), en bestaat nog steeds. Aangezien de autoriteiten van mening zijn dat nog andere maatregelen genomen moeten worden (de toekomstige maatregelen, zoals vaststelling van het regionale Plan Lucht-Klimaat-Energie), is de Commissie van mening dat het Koninkrijk België nog steeds niet alle maatregelen heeft genomen die nodig zijn om volledig te voldoen aan de verschillende verplichtingen van artikel 23 lid 1 van de richtlijn.

---

39 De gemeenteraad van mobiliteit (EHP) is een planningsdocument ten aanzien van de mobiliteit op schaal van een gemeente. Iedere gemeente beschikt over haar eigen EHP. Er moet worden aangegeven wat de mobiliteitscomponent van het gemeentelijke ontwikkelingsplan en houdt rekening met het plan Iris 2. De belangrijkste doelstellingen van het EHP worden ter verbetering van de mobiliteit en de toegankelijkheid, de veiligheid en de levenskwaliteit van de bewoners van een rationeler gebruik van de auto. De gemeenteraad van de stad Brussel (EHP) als instrument voor een geïntegreerd beleid voor het beheer van de verplaatsingen op lokaal niveau. Zie: <https://www.bruxelles.be/artdet.cfm?id=4171&>

## **5. CONCLUSIE**

In het licht van het bovenstaande, rekening houdend met de beschikbare gegevens over de concentraties van NO<sub>2</sub>, die door de bemonsteringspunten in het Gewest zijn waargenomen (en die teruggaan tot het jaar 1981), is de Commissie van mening dat het Koninkrijk België (Brussels Hoofdstedelijk Gewest) niet voldoet aan de eisen van artikel 6, gelezen in samenhang met bijlage III, punt B, punt 1, onder a), van de richtlijn, omdat het Brussels Hoofdstedelijk Gewest niet heeft verzekerd dat de bemonsteringspunten zich met het oog op de bescherming van de menselijke gezondheid dienen op een zodanige plaats bevinden dat gegevens worden verkregen over enerzijds de gebieden binnen zones en agglomeraties waar de hoogste concentraties voorkomen waaraan de bevolking rechtstreeks of onrechtstreeks kan worden blootgesteld gedurende een periode die in vergelijking met de middelingstijd van de grenswaarde(n) niet verwaarloosbaar is en anderzijds over de concentraties in andere gebieden binnen de zones en agglomeraties die representatief zijn voor de blootstelling van de bevolking als geheel.

De Europese Commissie is ook van oordeel dat, gezien de door het Koninkrijk België ingediende jaarverslagen over de luchtkwaliteit de jaargrenswaarden van stikstofdioxide (NO<sub>2</sub>) in de luchtkwaliteitszone Brussel (BEB10A) nog steeds worden overschreden sinds hun inwerkingtreding, en dat deze situatie al minstens vijf jaar bestaat, hetgeen in strijd is met de verplichtingen die voortvloeien uit de bepalingen van lid 1 van artikel 13 gelezen in samenhang met bijlage XI van de richtlijn.

Bovendien is de Commissie van oordeel dat de autoriteiten van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest niet alle passende maatregelen hebben genomen om te voldoen aan het vereiste van een plan van artikel 23, eerste lid, 2e alinea, van de richtlijn, en het in het van de autoriteiten van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest ontvangen antwoord op het EU Pilot-verzoek vermeldde geplande tijdstip waarop in de luchtkwaliteitszone Brussel (BEB10A) aan de jaargrenswaarden voor NO<sub>2</sub> zal worden voldaan (zijnde 2018 dan wel 2022) niet betrouwbaar is gezien de onzekerheid over de prognose, en evenmin aanvaardbaar is aangezien deze jaargrenswaarde al sinds januari 2010 bindend is een vertraging van 8 jaar of meer niet kan worden gezien als zijnde „zo kort mogelijk” in de zin van de richtlijn.

De Commissie is derhalve van mening dat het Koninkrijk België voor wat betreft de luchtkwaliteitszone Brussel (BEB10A) niet heeft voldaan aan de verplichtingen die op hem rusten krachtens artikel 6, gelezen in samenhang met bijlage III, punt B, punt 1, onder a), artikel 13, lid 1, gelezen in samenhang met bijlage XI, lid 1 en artikel 23 gelezen in samenhang met bijlage XV van Richtlijn 2008/50/EG van 21 mei 2008 betreffende de luchtkwaliteit en schonere lucht voor Europa.



Krachtens artikel 258 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie verzoekt de Commissie uw regering haar binnen twee maanden na ontvangst van deze brief haar opmerkingen over het hierboven uiteengezette standpunt mede te delen.

De Commissie behoudt zich het recht voor om, na kennisneming van deze opmerkingen of indien deze haar niet binnen de vastgestelde termijn mochten bereiken, een met redenen omkleed advies als bedoeld in genoemd artikel uit te brengen.

Met bijzondere hoogachting,

Voor de Commissie,  
Karmenu VELLA  
Lid van de Commissie

**VOOR GELIJKLUIDEND AFSCHRIFT**  
Voor de secretaris-generaal

**Jordi AYET PUIGARNAU**  
Directeur van de Griffie  
**EUROPESE COMMISSIE**